

INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE
E ADMINISTRAÇÃO DE LISBOA



ISCAL

EFEITOS FISCAIS DO AUMENTO DA
RETRIBUIÇÃO MÍNIMA MENSAL
GARANTIDA

Ricardo Ribeiro

Lisboa, fevereiro de 2021

INSTITUTO POLITÉCNICO DE LISBOA
INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE E
ADMINISTRAÇÃO DE LISBOA

EFEITOS FISCAIS DO AUMENTO DA
RETRIBUIÇÃO MÍNIMA MENSAL
GARANTIDA

Ricardo Ribeiro

Dissertação submetida ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Fiscalidade, realizada sob a orientação científica de Prof. Especialista Amândio Silva.

Constituição do Júri:

Presidente: Prof. Doutor Francisco Domingos

Arguente: Prof.^a Doutora Cláudia Afeto Dias

Vogal: Prof. Especialista Amândio Silva

Lisboa, fevereiro de 2021

Agradecimentos

Antes de mais, e, como não podia deixar de ser, quero agradecer ao Professor Dr. Amândio Silva, por todo o acompanhamento que me proporcionou, não só na realização desta dissertação, como ao longo do meu percurso académico, no qual me despertou este interesse pela fiscalidade, já desde a licenciatura, e que me incentivou à realização deste mestrado. O meu mais sincero obrigado.

À minha querida Carolina, pelo apoio incondicional, motivação permanente e por todas as energias positivas transmitidas. Agradeço não apenas por este pequeno passo, mas por todos os que já demos e, principalmente, por aqueles que ainda temos para dar.

Aos meus queridos pais e ao meu querido irmão, por tudo aquilo que sou hoje e por terem ajudado a construir o caminho que eu atravesso.

A toda a minha família e amigos que, direta ou indiretamente, demonstraram algum tipo de carinho e preocupação, que me ajudaram a chegar até aqui.

Ao caro Carlos Nave, da biblioteca do Banco de Portugal, pela atenção, rapidez e apoio no envio de toda a bibliografia solicitada.

Resumo

A presente dissertação inicia-se com uma análise à dicotomia de impostos diretos e indiretos, bem como os seus princípios, passando por uma verificação de como é que os governos, pela utilização da política fiscal, podem impulsionar o salário mínimo nacional, sem que para isso sejam postos em causa milhares de postos de trabalho, que acabariam por custar milhões de euros ao orçamento anual do Estado.

A partir da análise do salário mínimo nacional, o seu posicionamento ao nível europeu e dos seus sucessivos aumentos desde 2015, propusemo-nos a estudar as consequências que esses aumentos possam provocar a nível orçamental, bem como o impacto provocado em tempos de recessão económica, como a de 2011 e a atual.

É possível a Retribuição Mínima Mensal Garantida ser aumentada, sem que isso implique um acréscimo de custos para a entidade empregadora? Que mecanismos tem o Estado ao seu dispor e quanto é que isso lhe custaria? São algumas das perguntas que pretendemos responder ao longo desta dissertação.

Palavras-Chave: Política Fiscal, Finanças Públicas, Orçamento do Estado, Retribuição Mínima Mensal Garantida, Funções do Estado.

Abstract

This masters dissertation begins with an analysis of the dichotomy of direct and indirect taxes, as well as the principles that guide them, while also observing how governments manage to increase the Minimum Wage by the means of fiscal policy, without jeopardizing thousands of jobs, which would cost a loss of millions of euros to the annual national budget.

By analyzing the portuguese Minimum Wage, its positioning on the european scenario and its sequent increases since 2015, we intended to study the consequences of these increases to the annual national budget, along with the impact observable on periods of economic recession, such as that of 2011 and the current moment.

Is it possible to increase the Minimum Wage without that implying increased costs to the employer? What mechanisms can the State resort to and what are their costs? These are some of the questions that we aim to answer along this investigation.

Key words: Fiscal Policy, Public Finance, State Budget, Minimum Wages, Fiscal Functions.

Índice

1.	Introdução.....	1
1.1.	Objeto e contextualização.....	1
1.2.	Objetivo e estrutura	3
2.	Dicotomia de impostos diretos e indiretos e a Segurança Social.....	5
2.1.	Tributação direta e indireta	5
2.1.1.	Caraterização teórica.....	5
2.1.2.	Caraterização prática na estrutura do sistema fiscal.....	8
2.2.	Princípios constitucionais da tributação	9
2.2.1.	Princípio da legalidade.....	11
2.2.2.	Princípio da igualdade	12
2.3.	Os impostos sobre o rendimento, sobre o património e sobre o consumo	14
2.3.1.	O Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares.....	14
2.3.2.	Imposto sobre o Valor Acrescentado.....	18
2.4.	A Segurança Social.....	19
3.	Política Fiscal: definição e impacto	22
3.1.	Política Fiscal e Finanças Públicas.....	22
3.1.1.	Funções do Estado e da Política Fiscal.....	25
3.1.1.1.	Afetação	26
3.1.1.2.	Redistribuição.....	27
3.1.1.3.	Estabilização.....	27
3.1.2.	Ideologia na Política Fiscal.....	28
3.3.	Direito Financeiro	31
3.4.	Como influencia o rendimento das famílias.....	33
3.5.	Limites de esforço fiscal.....	34

3.5.1.	Esforço fiscal em Portugal.....	36
4.	A RMMG e tributação de salários: do passado ao presente.....	39
4.1.	A evolução da RMMG	39
4.2.	A RMMG e a Europa.....	43
4.3.	RMMG e tributação como redutores da desigualdade	47
4.3.1.	Desigualdades salariais	47
4.3.2.	Tributação de salários.....	50
5.	Impacto fiscal do aumento da RMMG.....	55
5.1.	Metodologia	55
5.2.	Impactos do aumento da RMMG no emprego	57
5.3.	Impactos fiscais	61
5.3.1.	Aumento da RMMG 2010/2011.....	61
5.3.2.	O possível aumento de 2012.....	63
5.3.3.	Aumento 2018/2019.....	65
5.3.4.	Aumento 2019/2020.....	67
5.4.	O possível aumento de 2020/2021.....	68
5.4.1.1.	O valor	68
5.4.1.2.	Impacto habitual esperado	69
5.4.1.3.	O financiamento e a sua base legal	70
5.4.1.4.	Impacto no emprego.....	71
5.4.1.5.	Impactos orçamentais	72
6.	Conclusão.....	76
	Referências Bibliográficas.....	78

Índice de figuras

Figura 3.1 - Matriz auxiliar de determinação do esforço fiscal	35
Figura 3.2 - O esforço fiscal português e a média europeia.....	37
Figura 3.3 - Evolução do esforço fiscal em Portugal (1996-2015).....	38
Figura 4.1 - Evolução da RMMG e da % TCO abrangidos.....	40
Figura 4.2 - Número de trabalhadores abrangidos pela RMMG	42
Figura 4.3 - Evolução dos Salários Mínimos na Europa (2010-2020).....	44
Figura 4.4 - Salário Mínimo Real na Europa.....	46
Figura 4.5 - Variação percentual dos principais indicadores da remuneração 2011-2018..	47
Figura 4.6 - Proporção de imposto e contribuições sociais sobre o custo do salário (2000-2019)	52
Figura 5.1 - Efeitos dos aumentos da RMMG sobre o salário base e o emprego	59
Figura 5.2 - Efeitos dos aumentos da RMMG entre 2005 e 2010 e prováveis efeitos para 2011 e 2012, no emprego.....	60

Índice de tabelas

Tabela 4.1 - Proporção da RMMG no ganho mínimo e médio	49
Tabela 4.2 - Decomposição das taxas médias sobre o custo do trabalho.....	53
Tabela 5.1 - Impacto do aumento da RMMG de 2011, por trabalhador.....	61
Tabela 5.2 - Impacto orçamental provocado pela perda de emprego, derivada do aumento da RMMG, em 2011	62
Tabela 5.3 – Impacto orçamental provocado pelo aumento da RMMG, em 2011.....	62
Tabela 5.4 - Impacto orçamental global, 2011.....	62
Tabela 5.5 - Impacto do possível aumento da RMMG de 2012, por trabalhador.....	63
Tabela 5.6 - Impacto orçamental, provocado pela perda de emprego, derivada do possível aumento da RMMG, em 2012	64
Tabela 5.7 – Impacto orçamental provocado pelo possível aumento da RMMG, em 2012	64
Tabela 5.8 - Impacto orçamental global, 2012.....	65
Tabela 5.9 - Impacto do aumento da RMMG de 2019, por trabalhador.....	66
Tabela 5.10 - Impacto orçamental do aumento da RMMG em 2019.....	66
Tabela 5.11 - Impacto do aumento da RMMG de 2019, por trabalhador	67
Tabela 5.12 - Impacto do aumento da RMMG em 2020	67
Tabela 5.13 - Simulação do aumento da RMMG para 2021	69
Tabela 5.14 - Impacto orçamental do aumento tradicional.....	70
Tabela 5.15 - Impacto do aumento proposto, por trabalhador.....	73
Tabela 5.16 - Impacto orçamental do aumento proposto.....	73

Lista de abreviaturas

- CIRS – Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
- CIVA – Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado
- CRCSPSS - Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social
- CRP – Constituição da República Portuguesa
- CRP – Constituição da República Portuguesa
- GEP-MTSSS - Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
- IAS – Indexante de Ação Social
- IGDT - Inquéritos aos Ganhos e Duração do Trabalho
- IRS – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
- IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado
- LBSS – Lei de Bases da Segurança Social
- LGT – Lei Gera Tributária
- OE – Orçamento do Estado
- PIB – Produto Interno Bruto
- RMMG – Retribuição Mínima Mensal Garantida
- SS – Segurança Social
- TCO – Trabalhadores por Conta de Outrem
- TSU – Taxa Social Única

1. Introdução

1.1. Objeto e contextualização

Após a grave crise económica de 2011-2014, recuperada com austeridade, observaram-se alguns anos de crescimento económico. Entre 2015 e 2019, de acordo com o Instituto Nacional de Estatística, o produto interno bruto (PIB) português cresceu, em média, cerca de 2,5 % ao ano. Ao nível da taxa de desemprego, que havia registado em 2013 um valor de 16,2 %, também se assistiu a uma melhoria, tendo descido perto de 10 pontos percentuais, sendo de 6,5 % no ano de 2019. A acompanhar o crescimento da economia, esteve a carga fiscal. Em 2018, tendo igualado o mesmo valor em 2019, registou-se uma carga fiscal em percentagem do PIB de 34,8 %, o valor mais alto desde que há registo.

Portugal apresentou também algumas melhorias a nível do equilíbrio das contas públicas, tendo abandonado, em 2016, o procedimento por défice excessivo imposto pelas medidas do Plano de Estabilidade e Crescimento da União Europeia, e apresentado um excedente orçamental de 0,1 % do PIB em 2019.

Para 2020, previa-se a manutenção de uma conjuntura económica favorável, que permitisse ao país e às economias mundiais a manutenção de um crescimento económico. Contudo, o mundo viu-se novamente abalado por uma grave crise, desta feita, sanitária – o COVID-19. Crise sanitária essa, que rapidamente se transformou numa crise económica e social.

Se é verdade que o país em muito havia recuperado até aqui, desde o emprego, o PIB, a imagem internacional e a qualidade de vida, também é certo que os salários dos portugueses continuam a ser inferiores aos dos restantes parceiros europeus, sendo pouco competitivos e incapazes de cultivar a manutenção de mão de obra qualificada.

Atualmente, Portugal apresenta uma Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG) no valor de 635,00 € que é paga 14¹ vezes por ano, correspondendo assim, a um rendimento bruto mensal de 740,83 € e um encargo de 916,77 €² para a entidade patronal.

Nos últimos anos, a RMMG tem sofrido constantes aumentos. Contudo, acontece que, em 2008, antes da crise económica global, 7,4% dos trabalhadores por conta de outrem auferiam a RMMG. Em 2010, quando a crise atingiu Portugal, 10,5% dos trabalhadores eram abrangidos

¹ Aos 12 meses acrescentam-se mais duas prestações na forma de subsídio, um de Natal e outro de férias.

² Considerando a taxa de social única da empresa, de 23,75%.

por esta retribuição, que, na altura, era de 475,00 € mensais. Em 2014, quando se começaram a notar melhorias na economia e Portugal abandona o programa de resgate financeiro que havia acordado com a *troika*³, já 19,6% dos trabalhadores recebia a RMMG de 485,00 €.

Ora, o que se esperava, além da recuperação económica, do aumento do emprego e do regresso ao investimento, era também um aumento progressivo dos salários. Contudo, ainda que a RMMG tenha aumentado, as entidades empregadoras não foram capazes de acompanhar esta subida e, cada vez mais, existem trabalhadores a receber a RMMG. Os dados mais recentes do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (GEP-MTSSS) indicam que em abril de 2019 eram 25,6% os trabalhadores por conta de outrem (TCO)⁴ a receber o rendimento mínimo legal, no valor de 600,00 € (GEP-MTSSS, 2020).

Além do crescimento do número de trabalhadores que auferem a RMMG, verifica-se que esta cada vez mais se aproxima da remuneração média e mediana.

Perante a estagnação da remuneração média e mediana, face ao aumento do salário mínimo, e, uma vez que não existe legislação que permita o aumento de qualquer outro tipo de retribuição, que não a RMMG, existe a necessidade de aumentar este valor, que como pudemos verificar, abrange um quarto dos trabalhadores portugueses, sem que seja posta em causa a continuidade do posto de trabalho.

Mesmo em tempos de crescimento económico, o aumento da retribuição mínima é um risco. Assente na realidade da crise pandémica e económica, o aumento da RMMG pode ser responsável pela destruição de inúmeros postos de trabalho, isto porque os trabalhadores mais abrangidos por este tipo de retribuição são as mulheres, os jovens e indivíduos com fraca escolaridade. Aliás, perto de 40% dos trabalhadores de um dos setores mais afetados pela pandemia – Alojamento, restauração e similares – auferiam a RMMG em abril de 2019, de acordo com os dados do GEP-MTSSS (2020). Neste sentido, um aumento desta retribuição no setor, levaria a que o impacto, para inúmeros trabalhadores, acabasse por ser a perda da totalidade da sua retribuição, precisamente, o oposto do pretendido pela medida, tal como

³ Equipa constituída pela Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional, responsáveis por assistir as autoridades portuguesas aquando do resgate financeiro de 2011.

⁴ Os cálculos do GEP-MTSSS incluem todos os TCO com exceção das seguintes secções: CAE Rev. 3 A - Agricultura, Produção animal, Caça, Floresta e Pesca; O - Administração Pública, Defesa e Segurança Social Obrigatória; T - Atividades das Famílias empregadoras de pessoal doméstico; U - Atividades dos Organismos Internacionais e outras Instituições Extraterritoriais e das subclasses 68322 - Administração de condomínios; 94910 - Atividades de organizações religiosas e 94920 - Atividades de organizações políticas. São ainda excluídas unidades locais da secção P e Q, que pertencem ao sector público, tais como Centros Hospitalares, os Agrupamentos Escolares, entre outros.

analisado e apresentado por Carneiro, Sá, Cerejeira, Varejão e Portela (2011), onde concluem que «fica claro que alguns grupos pagarão pelo aumento do SMN um custo consideravelmente superior ao que decorre da estimativa da perda média de emprego.»

No que diz respeito à matéria fiscal deste estudo, pretende-se analisar o impacto fiscal de um eventual aumento da RMMG. Por norma, «este é um dos indicadores que os políticos mais gostam de subir, até porque não lhes dá despesa» (Neves, 2018, p. 179), sendo que, apesar de ser debatido em matéria do Orçamento do Estado (OE), não é tido como um aumento da despesa pública. Como tal, e ao contrário do habitual, pode este aumento ser patrocinado pelo Estado? Justificará o aumento do consumo, a não destruição de postos de trabalho e ainda, a eventual criação de outros, a projeção de cabimento orçamental para este tipo de despesa?

1.2. Objetivo e estrutura

Pese embora tenha por objeto matéria macroeconómica, o objetivo deste trabalho mantém o foco na fiscalidade. É, precisamente, analisar o impacto fiscal que uma medida como o aumento da RMMG teria a nível do OE, verificando se este aumento da despesa poderia ser compensado por transferências orçamentais a nível de Imposto de Valor Acrescentado (IVA) (associadas a um aumento do consumo), pela diminuição de prestações sociais, como subsídios de desemprego (pela não destruição de postos de trabalho e, eventual criação destes).

Uma análise deste tipo, requer, implicitamente, uma análise ao paradigma da tributação nacional. Sendo a introdução o primeiro capítulo, iremos no segundo analisar a dicotomia da fiscalidade direta e indireta, de forma a que possam ser compreendidos os seus objetivos, funções e principais características, permitindo uma abordagem cuidada ao restante tema. São também analisados princípios constitucionais da tributação direta e indireta. Cabe ainda neste capítulo a abordagem ao principal tributo sobre a RMMG – as contribuições à Segurança Social (SS).

No terceiro capítulo, pretende-se uma análise teórica e fundamental ao tema-chave desta dissertação: a política fiscal. Neste capítulo é fundamental responder a três perguntas: O que é a política fiscal? Como é que a política fiscal influencia o rendimento das famílias? Quais são os limites de esforço fiscal?

No quarto capítulo, iremos proceder a uma análise da evolução da RMMG, como esta se compara com a dos restantes parceiros europeus e verificar como contribui, a par com a tributação dos rendimentos, para a redução das desigualdades, sendo para isso efetuada uma análise à estatística fiscal dos últimos anos.

Chegados ao último capítulo, pretendemos verificar o impacto dos aumentos da retribuição mínima, subdividindo, por isso, a análise em três grupos distintos. Um primeiro, em que observamos o aumento durante a anterior crise (2011) e o possível aumento de 2012, quais os impactos provocados, tanto no emprego, como a nível orçamental, sendo esta análise de especial relevância por nos encontrarmos, novamente, a atravessar um período de crise económica e social. Num segundo plano, importa verificar o impacto que os recentes aumentos (2019 e 2020) tiveram nos salários, contribuições e custos relativos aos mesmos, tanto para os indivíduos abrangidos como para os seus empregadores. Num terceiro, uma proposta de aumento para 2021, analisando ainda se esse aumento pode ser suportado pelo Estado, de modo a proteger os trabalhadores e as empresas, referindo o seu impacto orçamental.

2. Dicotomia de impostos diretos e indiretos e a Segurança Social

Neste capítulo dedicado à revisão da literatura, pretendemos distinguir os impostos diretos e indiretos, caracterizando-os e compreendendo as suas funções no Estado Social, verificando ainda as implicações do respeito pelos princípios constitucionais a que estão obrigados. Analisaremos ainda as contribuições para a SS, bem como os seus objetivos e responsabilidades.

2.1. Tributação direta e indireta

2.1.1. Caracterização teórica

A tributação direta e a indireta têm os seus princípios, critérios e definições expostos na lei. Habitualmente associamos os impostos diretos aos impostos sobre o rendimento e os impostos indiretos aos que incidem sobre o consumo. A lei corrobora esta teoria, mas a abrangência da definição, a nível da tributação direta, estende-se também ao património.

No artigo 104.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) podemos observar os princípios do imposto sobre o rendimento (quer pessoal, quer das empresas), do património e ainda do consumo. Daí, podemos depreender que os três primeiros números do artigo se referem a impostos diretos, pois a sua existência depende, implicitamente, de uma manifestação imediata de capacidade contributiva – quer pela obtenção de rendimentos, quer pela detenção de património. Já o seu n.º 4 alude que a «tributação do consumo visa adaptar a estrutura do consumo à evolução das necessidades do desenvolvimento económico e da justiça social, devendo onerar os consumos de luxo.»

Contudo, Catarino (2019) e Nabais (2015) assumem que o artigo 104.º da CRP não tem conseguido acompanhar as atuais necessidades do sistema fiscal, sendo um entrave ao seu próprio desenvolvimento e atualização, admitindo que, cada vez mais, a fiscalidade se vá afastando da Constituição, afirmando mesmo, o segundo autor, que o artigo 104.º deve ser eliminado numa próxima revisão constitucional.

Aprofundando ao nível de legislação fiscal, o artigo 6.º da Lei Geral Tributária (LGT) define explicitamente as considerações da tributação direta e indireta. A nível direto, o n.º 1 deste artigo diz-nos que este deve ter

em conta: a) a necessidade de a pessoa singular e o agregado familiar a que pertença disporem de rendimentos e bens necessários a uma existência digna; b) a situação patrimonial, incluindo os legítimos encargos, do agregado familiar; c) a doença, velhice ou outros casos de redução da capacidade contributiva do sujeito passivo.

Por sua vez, o n.º 2 do artigo 6.º da LGT indica-nos que a «tributação indireta favorece os bens e consumos de primeira necessidade.»

Com isto, podemos observar a preocupação do legislador em proteger o cidadão, mas também confirmar a incidência da fiscalidade direta no rendimento e património, e a indireta no consumo.

A nível direto, observa-se o cuidado de considerar não só as condições do indivíduo, mas também do seu agregado familiar, de forma a tentar assegurar que este e os seus dispõem de um rendimento que lhes possa garantir condições de vida dignas, salvaguardando, no entanto, que a sua natureza visa também diminuir as desigualdades, devendo, por isso, ser progressivo.

Esta proteção sobre o sujeito e o a família estão também vinculados no n.º 3 do mesmo artigo (6.º da LGT), onde também é assegurado que a tributação do «conjunto dos rendimentos do agregado familiar» não é superior à tributação que estariam sujeitos, no caso da tributação autónoma.

Por outro lado, sobre o consumo, existe também a referência para que estes tributos prefiram sempre os bens e serviços de luxo, evitando sobrecarregar os bens de primeira necessidade.

Seguindo o raciocínio de Nabais (2015), os impostos diretos e indiretos podem distinguir-se pelos seus critérios económicos e jurídicos. A nível de critérios económicos, o autor apresenta o critério financeiro, da contabilidade nacional e o critério da repercussão económica. Relativamente aos critérios jurídicos, estes são o do lançamento administrativo, do rol nominativo e do tipo de relação jurídica base do imposto.

Também Pires e Pires (2017) distinguem os impostos diretos e indiretos através de critérios. No entanto, a opinião destes diverge ligeiramente no que diz respeito aos critérios económicos enunciados por Nabais, adotando apenas o critério da repercussão e o critério económico (que para Nabais, será o financeiro) e abandonando o critério da contabilidade nacional. Porém, os critérios jurídicos são os mesmos.

O critério financeiro de Nabais (2015, p. 65), sendo o que melhor define ambos os tipos de tributação, e o mais presente nas definições atrás enunciadas da LGT e da CRP, é o que atribuí

à tributação direta o «pressuposto [d]a existência dum pessoa, dum património ou dum rendimento», concedendo à indireta as tributações sobre «a despesa, a transferência de bens ou outras manifestações indiretas de capacidade contributiva». Também o critério económico de Pires e Pires (2017), distingue os impostos diretos e indiretos consoante o objeto, sendo que os que incidam sobre o património e o rendimento serão diretos e sobre o consumo, indiretos. No entanto, o autor verifica ainda que existem outras correntes que indicam ser diretos os impostos sobre os capitais e indiretos os impostos sobre o rendimento, ou ainda, diretos os que incidam sobre o capital e indiretos os que incidam sobre o trabalho.

Já o critério da contabilidade nacional (ou económico) (Nabais, 2015), indica-nos que os impostos diretos são os que não constituem custos de produção das empresas, ou seja, são liquidados tendo por base o lucro bruto, sendo que os indiretos, já estão considerados nesse resultado.

Por último, o critério da repercussão económica (Nabais, 2015) leva-nos à questão do sujeito sobre o qual incide o imposto. Neste caso, o critério remete-nos para a definição do imposto indireto, sendo ele definido como direto, quando este não se aplica – ou seja, é o consumidor e adquirente dos bens ou serviços que suporta o imposto? Ou este é uma consequência de um conjunto de transações económicas? Também Pires e Pires (2017) assenta a sua definição nos mesmos pressupostos, aludindo ainda à diferença entre quem paga o imposto e quem o efetivamente suporta.

A nível jurídico, os critérios do lançamento administrativo e do rol nominativo caíram em desuso. O primeiro critério, que rapidamente se percebeu que era apenas circunstancial e que nem sempre se aplicava, tinha como base que seria imposto direto o imposto liquidado pela Administração Fiscal, com base em atos ou procedimentos administrativos, sendo os restantes indiretos (Nabais, 2015 e Pires e Pires, 2017).

Por sua vez, o segundo critério, requeria à Administração Fiscal uma lista (rol) onde estivessem contemplados os nomes dos contribuintes, sendo a coleta apurada com base na mesma – os impostos que dela não resultassem, eram indiretos (Nabais, 2015 e Pires e Pires, 2017). Importa ainda referir que, para os segundos autores, o critério é também distinto dada a sua natureza dinâmica.

Por último, o terceiro critério enunciado pelos autores é o mais considerado, entre os critérios jurídicos. Ora, o critério relaciona a base do imposto com a natureza do ato que desencadeia a obrigação, sendo que no caso de estarmos perante uma «relação desencadeada por um facto ou

ato isolado, (...) ou sem continuidade entre si, (...) que dá origem a uma obrigação de imposto isolada» (Nabais, 2015, p. 68), estamos perante um imposto indireto. Por outro lado, se a origem da obrigação «tiver na base situações estáveis (...), dando origem a (...) obrigações periódicas» (Nabais, 2015, p. 68), verifica-se um imposto direto. De forma genérica, este critério distingue os impostos diretos como impostos periódicos e os indiretos como impostos de obrigação única, e, à semelhança do que aconteceu no critério jurídico anterior, Pires e Pires (2017), atribuem uma natureza ao critério, desta feita, estática.

Tendo em conta os 6 critérios analisados, bem com o normativo jurídico presente na LGT e CRP, verificamos que, tal como referido, o critério mais adotado pelo nosso ordenamento jurídico é o financeiro de Nabais.

2.1.2. Caraterização prática na estrutura do sistema fiscal

Não observando ainda as medidas de política fiscal e da estrutura de um sistema fiscal, que iremos tratar no capítulo 3, importa analisar o que representam os impostos diretos ou indiretos num sistema fiscal – *tax mix*⁵.

Tal como nos refere Ferreira (2020, p. 114) «um sistema [fiscal] que dê especial relevo ao imposto sobre o património em detrimento do imposto sobre o rendimento está muito distante de um outro que privilegie os impostos sobre a despesa em detrimento dos impostos sobre o rendimento» - quão distante?

Uma redução do imposto sobre o rendimento em detrimento do aumento do imposto sobre consumo aumentará imediatamente o rendimento disponível das famílias. A questão seguinte será acerca dos efeitos que provoca, podendo estas optar pelo consumo, acabando por entregar o imposto ao Estado, ou optar pela poupança, evitando a tributação desses montantes. No entanto, a poupança no curto prazo, provavelmente será uma despesa, mais tarde ou mais cedo.

Lopes (2008), tenta demonstrar se a estrutura de um sistema fiscal, e o peso que os tributos revelam nessa estrutura, influencia de forma considerável o cumprimento das obrigações fiscais. A autora demonstra-nos que os países da OCDE têm vindo a preferir a tributação indireta em prejuízo da direta. A autora indica-nos ainda que existem duas correntes, uma que defende que a tributação indireta é de mais fácil cumprimento e que se deve dar preferência a estes impostos, e outra, que acredita que tanto a tributação direta como indireta apresentam caminhos para a

⁵ *Tax mix* é a alteração do peso relativo dos impostos numa estrutura fiscal, atribuindo mais importância a um imposto com determinada natureza, em detrimento de outra, na tentativa de obter uma otimização fiscal.

evasão fiscal, sendo insignificantes as alterações efetuadas em detrimento de um ou outro tipo de tributação.

Contudo, e observe-se o pensamento de Ferreira (2020, p. 114): «não deixa de ser curioso pensar que os mais ricos podem fugir ao pagamento de impostos com facilidade, mas resta-lhes sempre pagar, aqui e além, IVA, sobre o café, por exemplo.»

É correntemente atribuída ao IVA uma característica de anestesia fiscal. Esta anestesia é revelada não só pela sua dedutibilidade no circuito económico, com exceção para o consumidor final, mas também porque, quando o preço de um bem ou serviço é apresentado ao consumidor, este já inclui IVA, induzindo a que este nem consiga, frequentemente, observar a quantia de imposto que há pago.

Como também nos diz Ferreira (2020), a ter em conta no sistema fiscal, além da carga fiscal objetiva, existe a carga fiscal psicológica. Esta carga fiscal psicológica vem ao encontro da tal anestesia fiscal que o IVA transmite (ou neste caso, a não transmissão de qualquer sentimento), o que leva, muitas vezes, os governos a preferirem a tributação do consumo à do rendimento, na tentativa de iludir os contribuintes.

Em Portugal, notou-se também a preocupação pela tributação indireta, dado que, foi a tributação do consumo o primeiro imposto, dos atualmente em vigor, a sofrer uma reforma profunda com a introdução do IVA em 1986.

Para a OECD (2019), o modo de otimizar a tributação não passa por pender para a tributação direta ou indireta, mas sim por uma otimização e simplificação do sistema fiscal. A entidade adverte Portugal para os excessivos regimes excecionais, impostos especiais e isenções.

2.2. Princípios constitucionais da tributação

No subcapítulo anterior foi possível observar a natureza constitucional da tributação direta e indireta. Esta natureza, e como referido, respeita princípios constitucionais, que importa agora analisar e distinguir, dado que têm «no plano tributário particular importância, na medida em que não só define[m] alguns princípios básicos (...), como limita[m] também o campo reservado às restantes formas normativas em matéria de impostos» (Teixeira, 1979, p. 65).

Teixeira (1979) afirma que a Constituição de 1976 apenas distingue dois princípios fundamentais: o da legalidade, que segundo este, remonta às Cortes de Coimbra, em 1261, e o da igualdade.

Já para Dourado (2020), os princípios constitucionais fiscais podem dividir-se em dois géneros: formais ou materiais. Nos princípios constitucionais formais temos o princípio da legalidade, da segurança jurídica, da proteção da propriedade privada e da não retroatividade.

Já em relação aos princípios constitucionais materiais, podemos identificar o princípio da igualdade que, de acordo com Dourado (2020, p. 130), «no Direito Fiscal assume a formulação de princípio da capacidade contributiva». Para a autora (p. 130), este princípio é consubstanciado por meio de outros princípios, sendo eles o princípio da tributação pessoal, global universal e progressiva (IRS), princípio da tributação do rendimento acréscimo e do rendimento líquido (IRS e IRC), princípio do rendimento real (IRS e IRC) e princípio da neutralidade fiscal (IVA).

Os princípios constitucionais estão intimamente relacionados com o Estado Social e o Estado Fiscal. Dourado (2020) recorda-nos outro princípio que deve legitimar os impostos: o princípio do benefício fiscal, pelo qual se pressupõe a existência de uma troca, pelos tributos entregues e os bens e serviços públicos disponibilizados pelo Estado. Ainda de acordo com Dourado, num Estado Fiscal, as tarefas do Estado estão diretamente relacionadas com os limites da carga fiscal. No entanto, em Estados pouco competitivos, e em Portugal em especial desde o resgate financeiro de 2011, os limites de carga fiscal caíram, deixando de estar diretamente relacionados com o Estado Fiscal, estando agora diretamente ligados ao Estado-Dívida, servindo a receita fiscal para fazer face aos compromissos assumidos com os credores e com entidades supranacionais, como o FMI e União Europeia, em detrimento dos compromissos sociais. A mesma opinião partilha Nabais (2012), afirmando que o princípio do benefício é meramente teórico.

No entanto, estes compromissos, como refere Dourado (2020), no caso dos Memorandos de Entendimento, celebrados entre o Estado, o FMI, o Banco Central Europeu e a Comissão Europeia, podem ser considerados inconstitucionais, uma vez que estas instituições não têm legitimidade democrática, fazendo prevalecer os princípios constitucionais portugueses.

Tal ficou demonstrado pelo Tribunal Constitucional no Acórdão n.º 353/2012, Processo n.º 40/12, 5 de julho de 2012 e no Acórdão n.º 862/2013, Processo n.º 1260/13, 12 de dezembro de 2013, em que se declarou inconstitucional a suspensão do pagamento de 2/14 dos salários dos funcionários públicos e das reformas dos funcionários públicos aposentados, uma vez que estas medidas violavam os princípios da igualdade e da proporcionalidade, no caso dos salários e o princípio da tutela de confiança no caso das pensões.

2.2.1. Princípio da legalidade

«O princípio da legalidade fiscal teve a sua origem na ideia de consentimento dos impostos por parte dos contribuintes» (Nabais, 2012, p. 321). Associado ao princípio da tipicidade, e da famosa expressão «*no taxation without representation*», implica que todo e qualquer imposto tenha por base uma lei e, nunca o contribuinte poderá ser obrigado a pagar um imposto que por esta não esteja previsto.

O princípio da legalidade absorve dois outros princípios que o caracterizam: o princípio da reserva de lei (formal) e o princípio de reserva de lei material (lei) – como define Nabais (2015). Para este autor, o primeiro princípio subjacente implica a intervenção parlamentar na criação do imposto – quer pela sua proposta de criação, ou para autorizar o governo a regular o mesmo. Já o segundo princípio, é o que enquadra o princípio da tipicidade, obrigando a lei a estar tão específica e clara quanto possível. Dourado (2020, p. 172), reforça esta segunda ideia referindo que «o princípio da legalidade fiscal em sentido formal (...) [exige que as leis] sejam suficientemente determinadas de modo a que os particulares possam entender e prever as atuações da administração tributária».

O também denominado princípio da reserva de lei parlamentar, transmite a «ideia de soberania popular e no consentimento representativo» (Catarino 2019, p. 491), dado que a Assembleia da República é que representa, precisamente, os cidadãos. Como nos explica Nabais (2012), esta liberdade de regulação dos próprios impostos é imposta pelo facto da sua imposição interferir nas liberdades pessoais dos destinatários, permitindo que recaia sobre estes a responsabilidade de os aprovar, discutir e consentir, pelo meio dos seus representantes parlamentares. No entanto, Nabais (2012, p. 148) enaltece que esta reserva de lei parlamentar, é tanto direito como dever, pois, está

indissoluvelmente ligad[a] à figura dos deveres fundamentais, na medida em que do seu núcleo duro faz necessariamente parte a definição das relações entre a liberdade individual, consubstanciada nos direitos fundamentais, e a responsabilidade comunitária dos indivíduos consubstanciada nos deveres.

Dourado (2020, p. 138), explica-nos que esta reserva de lei denota a extrema preocupação, atribuída pelo texto da lei fundamental, na segurança e proteção do contribuinte, justificada pela «preocupação dos garantistas, da função parlamentar de orientação política e do princípio democrático.»

No entanto, Dourado (2020, p.139) adverte para a crise da função garantista e, conseqüente crise do princípio da legalidade fiscal, que se começou a observar «desde a segunda metade do século XX, porque o aumento das intervenções do Estado na sociedade (e portanto da lei na sociedade), tem sido acompanhada pelo aumento das competências técnicas governamentais e por uma menor capacidade de discussão parlamentar», que se pode justificar com a elevada complexidade da lei fiscal.

2.2.2. Princípio da igualdade

Como pudemos observar (2.1.), tanto impostos diretos como indiretos respeitam o principal princípio da tributação: o princípio da capacidade contributiva – como refere Nabais (2015), capacidade imediata ou mediata (direto ou indireto) – que na doutrina está intimamente ligado com o princípio da igualdade fiscal.

Ora, o princípio da igualdade fiscal respeita a máxima de tratar igual o que é igual – igual os que dispõem de igual capacidade contributiva (igualdade horizontal) - e diferente o que é diferente - os que dispõem de diferente capacidade contributiva (igualdade vertical). «Resultam dele o princípio da generalidade ou universalidade da tributação – todos deverão contribuir para as despesas do Estado – e o princípio da capacidade contributiva» (Pires e Pires, 2017, p. 125). Quer isto dizer que, ainda que estejam proibidas as discriminações arbitrárias, o princípio não objeta a que se pratiquem diversos regimes de tributação distintos, isenções, contribuições extraordinárias ou benefícios fiscais, como refere Catarino (2019).

De acordo com Nabais (2012) e Dourado (2020), o princípio da igualdade tem duas obrigações: uma primeira, negativa, que proíbe discriminar de acordo com critérios objetivos ou subjetivos e uma segunda, positiva, em que deve discriminar de modo a obter igualdade (neste caso, social), apresentando esta vertente positiva um caráter mais ativo na perseverança da igualdade, sendo associado a um princípio de justiça (social).

Convergente com a doutrina apresentada, é a jurisprudência do Tribunal Constitucional, como se pode observar no Acórdão n.º 353/2012, Processo n.º 40/12, 5 de julho de 2012, em que este órgão afirma que

o princípio da igualdade na repartição dos encargos públicos, enquanto manifestação específica do princípio da igualdade, constitui um necessário parâmetro de atuação do legislador. Este princípio deve ser considerado quando o legislador decide reduzir o défice

público para salvaguardar a solvabilidade do Estado. Tal como recai sobre todos os cidadãos o dever de suportar os custos do Estado, segundo as suas capacidades.

Como já referido, e como é raciocínio dos demais autores aqui mencionados, o princípio da igualdade é concretizado pelo princípio da capacidade contributiva, justificando assim as discriminações que se julguem observáveis. Contudo, importa compreender quais as funções exatas deste princípio.

Para Dourado (2020), o este princípio da capacidade contributiva é, ao mesmo tempo, um princípio de justiça fiscal e deve ser efetuar um juízo de comparabilidade. Esta comparabilidade deve ser sempre medida de dois lados: por um lado, verificar a comparabilidade do objeto (do imposto), por outro, os sujeitos passivos desse mesmo imposto. «As duas medidas estão relacionadas. O objeto de tributação deve permitir uma correta comparabilidade entre sujeitos (todos devem pagar impostos segundo o mesmo critério)» - verificando-se aqui a igualdades horizontais e verticais já referidas.

Uma vez mais, a jurisprudência vem ao encontro do que a doutrina defende, sendo que no Acórdão n.º 84/2003, Processo n.º 531/99, 12 de fevereiro de 2003, se afirma que

o princípio da capacidade contributiva exprime e concretiza o princípio da igualdade fiscal ou tributária na sua vertente de uniformidade - o dever de todos pagarem impostos segundo o mesmo critério - preenchendo a capacidade contributiva o critério unitário da tributação.

Consiste este critério em que a incidência e a repartição dos impostos, dos "impostos fiscais", mais precisamente - deverá fazer-se segundo a capacidade económica ou "capacidade de gastar" (...) de cada um, e não segundo o que cada um eventualmente receba em bens ou serviços públicos (critério do benefício).

Ainda de acordo com Dourado (2020) a comparabilidade está também relacionada com a localização territorial do sujeito ou do património do sujeito que é alvo de imposto, remetendo-nos para o princípio do benefício, dado que, os bens e serviços disponibilizados pelo Estado, não são distribuídos de igual forma por todo o território, justificando-se assim, que se proceda a uma tributação discriminatória, de forma a repor igualdades (os contribuintes com menores acessos a serviços públicos pagariam tanto quanto os que mais serviços públicos têm à disposição. Observe-se que basta o Estado disponibilizar o serviço, não é necessário que o contribuinte dele usufrua – veja o exemplo da contribuição audiovisual, que financia a televisão estatal, em que os contribuintes não necessitam de sintonizar no canal para ter de pagar, mas, caso o pretendam fazer, está disponível.

2.3. Os impostos sobre o rendimento, sobre o património e sobre o consumo

Uma vez analisados os princípios, critérios e funções, vamos referir de breve modo alguns dos impostos diretos e indiretos do ordenamento jurídico-fiscal português, analisando em particular os dois mais relevantes para este estudo.

A nível de impostos sobre o rendimento, temos o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) e o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC) – cuja importância recai para primeiro.

Da classe de impostos sobre o património, fazem parte o Imposto Municipal sobre Imóveis, o Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas e, ainda, o Imposto do Selo no que diz respeito a transmissões gratuitas.

Por último, o principal imposto sobre o consumo, é o IVA, existindo diversos outros impostos, especiais ou específicos sobre determinados produtos ou atividades, como é o caso do tabaco, bebidas alcoólicas e produtos petrolíferos.

2.3.1. O Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

O IRS é o imposto periódico (anual), que incide sobre os rendimentos obtidos no território português ou por sujeitos que nele residam, ainda que obtidos no exterior, e que surge a par com o IRC, na sequência da reforma do imposto profissional, da contribuição predial, da contribuição industrial, do imposto sobre a indústria agrícola, do imposto de capitais, do imposto complementar e do imposto de mais-valias, conforme Cabral e Martins (2018).

Como pudemos analisar anteriormente, a CRP impõe que o imposto contribua para a «diminuição das desigualdades e [seja] único e progressivo, tendo em conta as necessidades e os rendimentos do agregado familiar» (n.º 1 do Art. 104.º da CRP). Desde logo, podemos observar a particularidade do imposto: não tributa o sujeito passivo individualmente, mas sim, pelo todo, o seu agregado familiar.

Relativamente à progressividade e diminuição das desigualdades do IRS, esta pressupõe taxas de tributação diferentes para níveis de rendimentos diferentes. Atualmente, as taxas previstas nas tabelas do artigo 68.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (CIRS) apresenta sete escalões de tributação. O primeiro escalão é para rendimentos até 7.091 €, sendo o último para rendimentos superiores a 80.640 €. Em cada escalão existe uma taxa

normal (coluna A) e uma taxa média (coluna B). Estas duas taxas permitem assegurar que os sujeitos com rendimentos de escalões superiores acabem por ter um rendimento líquido inferior aos sujeitos enquadrados em escalões inferiores. A aplicação destas taxas é efetuada de acordo com o n.º 2 do artigo 68.º do CIRS, em que o

rendimento coletável, quando superior a 7.091 € é dividido em duas partes: uma, igual ao limite do maior dos escalões que nele couber, à qual se aplica a taxa da col. (B) correspondente a esse escalão; outra, igual ao excedente, a que se aplica a col. (A) respeitante ao escalão imediatamente superior.

No entanto, Cabral e Martins (2018) questionam a progressividade do IRS. Isto porque, a nível da imposição de ter em consideração as necessidades do rendimento do agregado familiar, o IRS tem uma componente de deduções à coleta, onde os sujeitos passivos podem deduzir determinadas percentagens, até aos limites definidos, das suas despesas de saúde, educação, habitação, entre outros. Ora, estas deduções têm em conta o número de dependentes, de elementos do agregado, de forma a assegurar mais deduções a famílias mais numerosas (desde que, comprovadamente, tenham efetuado essas despesas).

Estas deduções, que provocam um desagravamento a nível de IRS, «tendem a ter uma natureza regressiva» (Cabral e Martins 2018, p. 172), pondo em causa o princípio da capacidade contributiva. De forma a facilitar a afirmação da regressividade, Cabral e Martins (2018, p. 173) simularam, com dados de 2016, quanto teria de auferir um indivíduo, não casado e sem dependentes, considerando que este atingia o valor máximo das deduções à coleta. Ora, este teria de auferir um rendimento 1.237,89 € brutos mensais, para aceder à totalidade das deduções à coleta, originando que, em certas e

determinadas circunstâncias, quanto maior for o rendimento bruto auferido pelo sujeito passivo (neste caso estamos a referir-nos a mais do que o triplo da retribuição mínima), menor será o pagamento do imposto, em virtude da capacidade de o sujeito passivo poder absorver todos os benefícios estruturantes disponíveis

Ainda no que diz respeito às características do IRS, emanadas pela constituição, o imposto será único, atribuindo-lhe uma tendência global. Isto porque, para o apuramento da matéria coletável, são tidos em conta todos os rendimentos das nove categorias que o CIRS comporta, desde os auferidos por trabalho dependente ao independente, pensões, de capitais, prediais, etc. – nalguns casos, o rendimento poderá ser tributado a uma taxa específica, não sendo por isso englobado para efeitos de determinação da matéria coletável.

A adoção destas taxas especiais e liberatórias, como as referidas, atribuem ao IRS a característica de um sistema dual, ou semi-dual, como defendem outros. Palma (2016), refere que se trata de um sistema dual, caracterizado por dois impostos: um primeiro, com o sentido estrito do artigo 104.º da CRP, progressivo e pessoal, cuja incidência se foca no trabalho e pensões; e, um segundo, proporcional, que se pode considerar real e cujo foco de incidência são os rendimentos de capitais. No entanto, autores como Pires e Pires (2017), designam o IRS como semi-dual, embora reconheçam algumas características presentes de um sistema dual.

Por último, e de forma a assegurar condições de vida minimamente dignas, está salvaguardado no artigo 70.º do CIRS um mínimo de existência, ou seja, um valor sobre o qual não incide o IRS. Este valor, corresponde a $1,5 \times 14 \times$ (valor do IAS⁶) e não pode ser inferior ao valor anual da RMMG. Quer isto dizer que, no caso de sujeitos passivos que aufram a RMMG e que não obtenham qualquer outro tipo de rendimentos, estão isentos de IRS. Em 2020, o valor corresponde a 9.215,01 €, sendo, por isso, superior ao valor da RMMG.

O mínimo de existência é definido com base no Indexante de Apoios Sociais (IAS), que foi criado em 2006 (Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro), tendo sido implementado a partir de 1 de janeiro de 2007. Este valor veio substituir a RMMG na determinação, «cálculo e actualização [sic] dos apoios e outras despesas e das receitas da administração central do Estado, das Regiões Autónomas e das autarquias locais», servindo também de base ao mínimo de existência. A sua atualização é anual e tem em consideração o crescimento do PIB e a evolução índice de preços consumidor.

Este mínimo de existência «não se trata de um tratamento favorável mas de um juízo sobre a capacidade económica ou contributiva (e de dignidade de pessoa humana)» (Dourado, 2020, p. 60).

Para Dourado (2020), o princípio da capacidade contributiva encontra a sua relação entre a tributação direta e o mínimo de existência na al. a) do n.º 1 do artigo 6.º da LGT, tal como todas as outras manifestações de redução da capacidade contributiva previstas nesse artigo.

Observando o mínimo de existência, podemos questionar o princípio da igualdade. Contudo, e como analisámos no subcapítulo 2.2., o princípio da igualdade rege-se pelo princípio da capacidade contributiva. O rendimento diminuto destes sujeitos provoca-lhes uma diminuição da capacidade contributiva, sendo-lhes por isso, isentado o pagamento de IRS. Da mesma

⁶ Indexante dos apoios sociais – 438,81 € no ano de 2020 – Portaria n.º 27/2020

opinião partilha Dourado (2020, p. 385), em que refere que o «mínimo de existência não constitui uma exceção à capacidade contributiva, fica antes abaixo desta, pelo que o critério de comparabilidade de capacidades contributivas não lhe é aplicável.»

Neste sentido, também Nabais (2012, p. 442), em que refere que, mesmo indivíduos que detenham capacidade económica, dado que esta expressão é «geralmente entendida com o sentido amplo capaz de legitimar a tributação das pessoas desprovidas de capacidade contributiva, como será o caso daquelas cuja capacidade económica não ultrapasse o mínimo de existência», não devem estar sujeitas ao pagamento de impostos e que o princípio da igualdade não é posto em causa por isso. Segundo este autor, o princípio da igualdade, aplica-se aqui, respeitando os limites definidos, sendo o principal elemento dessa igualdade a definição de critérios iguais – com base na capacidade contributiva.

Ainda de acordo com outra obra do autor (Nabais 2015, p. 154), a capacidade contributiva «constitui o pressuposto e o critério da tributação», o que implica que a tributação incida sobre «objetos fiscais», excluindo, assim, de tributação, o mínimo de existência.

Ainda em relação ao respeito pelo princípio da igualdade na isenção de rendimentos inferiores ao mínimo de existência, Dourado (2020), lembra-nos que existe a necessidade do legislador proceder a uma correta tipificação das características que pretende ver excecionadas, existindo ainda a necessidade dessa tipificação ser orientada por critérios que consagrem presunções elidíveis e inelidíveis, bem como os seus limites. Dourado (2020, p. 277) completa, afirmando que

[a] lei deve ter por base tipos empíricos de significado relevante, de forma a que as desigualdades resultantes da rigidez da tipificação legal só atinjam um número de pessoas proporcionalmente pequeno (...). [A] violação da igualdade não deve ser muito intensa. Se tomarmos como exemplo o mínimo de existência para efeitos fiscais, concluímos que não se averigam as necessidades individuais em cada ano fiscal, mas que se encontra um valor correspondente às «necessidades médias», valor esse aplicado a todos os sujeitos passivos

Para a autora, neste caso, a tipificação deveria ter em conta as necessidades básicas de todos os indivíduos abrangidos pela medida e, ainda, ter em consideração os preços praticados nas diferentes regiões do território nacional.

2.3.2. Imposto sobre o Valor Acrescentado

O IVA é um imposto fundamentado na 6.^a Diretiva (77/388/CEE, de 17 de maio de 1977) que, de forma simplificada e, tal como nos indica o n.º 4 do preâmbulo do Código do Imposto sobre o Valor Acrescentado (CIVA), «visa tributar todo o consumo em bens materiais e serviços» - ou, como refere Catarino (2019, p. 469), tributa «o rendimento ou o património utilizado no consumo».

Carateriza-se por ser um imposto de obrigação única, neutro, plurifásico não cumulativo e de matriz comunitária, apresentado cinco regimes distintos e três taxas.

É o IVA um imposto plurifásico não cumulativo, uma vez que, apesar de incidir em todas as fases do circuito económico, é suportado na totalidade pelo consumidor final, pois os restantes agentes económicos, desde que sujeitos passivos de IVA, obtém o direito à dedução do imposto pago – sendo também por isso neutro, pois não encarece o processo de produção. Como nos explica Catarino (2019, p. 470), «concede aos operadores económicos um crédito de valor tendencialmente igual ao imposto contido nas compras de bens e serviços a montante, exigindo ao sujeito passivo apenas a entrega ao Estado da diferença entre imposto apurado nas vendas e o imposto suportado nos inputs.»

No entanto, Cabral e Martins (2018) alertam para a necessidade da distinção entre dedução e isenção, até porque, em certos casos, a isenção originará a perda do direito à dedução por parte dos sujeitos passivos.

Cabral e Martins (2018) verificam duas vertentes fundamentais na relação do contribuinte com o Estado, em sede de IVA, para classificar as deduções e liquidações de imposto. Uma vertente ativa, que se relaciona diretamente com as compras efetuadas pelos sujeitos passivos, que será o imposto dedutível, e uma vertente passiva, que dirá respeito aos montantes liquidados a título de vendas ou valores devidos, resultantes da importação de bens, por parte de sujeitos passivos. No caso da vertente passiva ser superior à ativa, o sujeito deve entregar ao Estado a diferença, no caso oposto, pode solicitar a restituição da mesma.

Ao contrário do que acontecia com o IRS, o IVA não é um imposto progressivo, nem é diferenciado consoante o rendimento das famílias – pagará mais imposto quem tiver padrões de consumo mais elevados – é «proporcional ao preço dos bens ou dos serviços, independentemente do número de transacções [sic] que tem por objecto [sic]» (Pires e Pires, 2017, p. 636).

De uma forma geral, e cumprindo as imposições da CRP atrás referidas, o IVA deve preferir os bens e serviços de luxo. Como tal, existem três taxas distintas: a taxa reduzida de 6%, a taxa intermédia de 13% e a taxa normal de 23%.

A taxa reduzida é a que incide sobre bens e produtos de primeira necessidade, como produtos alimentares, medicamentos e atividades e produtos agrícolas, entre outros.

Sujeitos à taxa intermédia estão alguns produtos para alimentação humana, não considerados essenciais, as prestações de serviços de alimentação e bebidas, etc.

Por último, a taxa normal incide sobre todos os restantes bens e serviços, com exceção dos que estão isentos, sendo alguns exemplos disso as prestações de serviços médicos, organizações sem fins lucrativos e serviços de formação e ensino.

Como foi referido, o IVA é um imposto de matriz comunitária. Como tal, é aplicado por todos os Estados-Membro. De forma a não influenciar o mercado comunitário, mantendo o seu princípio da neutralidade fiscal, aquando da aquisição ou transmissão comunitária de bens ou serviços, o IVA apenas é cobrado num dos Estados. A regra geral é a da tributação no destino. Ou seja, regra geral, é no território nacional do adquirente que é feita a tributação, salvo exceções específicas prevista no CIVA.

2.4. A Segurança Social

Um dos principais encargos sobre os salários e o principal sobre a RMMG, são as contribuições à SS – taxa social única (TSU). A cargo do trabalhador há uma taxa de 11%, sendo da responsabilidade das entidades patronais, uma taxa de 23,75%, perfazendo um encargo total sobre as remunerações de 34,75%.

Ao contrário do que foi analisado nos pontos anteriores deste capítulo, as contribuições para a Segurança Social não são um imposto. Estas contribuições são designadas de taxas uma vez que na sua génese há uma contraprestação por parte do Estado – tendo por isso, uma estrutura bilateral. Pressupõe-se que o pagamento da TSU garanta aos trabalhadores, no seu regime geral, acesso a qualquer uma das eventualidades nas quais a taxa global de 34,75% é desagregada no n.º 1 do Artigo 51.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial da Segurança Social (CRCSPSS) - doença, doença profissional, parentalidade, desemprego, invalidez, velhice e morte - que, de acordo com n.º 2 do mesmo artigo, tem «base em estudos atuariais» e, deve ser revista quinquenalmente.

Nabais (2015, p. 584), prefere designar as contribuições para a segurança social apenas como impostos, evitando aludir a taxas ou seguros públicos. Dada a convergência existente das bases de tributação da SS e do IRS e, também, do sistema de liquidação e cobrança das mesmas, afirma que se deve proceder a uma «harmonização da tributação concretizada nas contribuições para a segurança social com a tributação dos rendimentos do trabalho dependente».

Ainda na defesa da teoria anterior, o autor, afirma que o facto da SS até assegurar a proteção dos sujeitos que para ela não possam contribuir, determina nesta um carácter de obrigação estadual, removendo quaisquer «obstáculos a considerar as contribuições para a segurança social impostos» (Nabais, 2015, p. 585), até porque, em comparação internacional, as contribuições para a SS fazem parte integrante da carga tributária sobre as remunerações.

Além do regime geral, existem outros regimes especiais, com intuito de garantir a segurança a trabalhadores de atividades específicas, independentes, entre outros.

O valor das contribuições retidas ao empregado a cargo da TSU (os 11%), são-lhe deduzidos ao rendimento tributável apurado em sede de IRS, evitando assim, a dupla tributação.

Recentemente, ficou bem vincada a importância da Segurança Social. Perante a crise pandémica e com a imposição da suspensão de determinados direitos, incluído a liberdade de iniciativa económica que, conseqüentemente, impôs o encerramento ou diminuição de atividade a inúmeros estabelecimentos, estes viram-se forçados a dispensar os seus trabalhadores de se apresentarem ao serviço. Na opinião de Ferreira (2020, p. 345) relativamente a esta importância que aqui referimos, «a pandemia do SARS-CoV-2 só veio reforçar, demonstrando plenamente a necessidade de uma intervenção do Estado em planos que vão desde a mobilização dos meios sanitários e económicos necessários até à definição de regras de conduta que mitigam a expansão da pandemia.»

Uma das medidas desta resposta, e de forma a evitar despedimentos massivos, foi a criação de um regime especial, com duração de três meses, introduzido pelo Decreto-Lei 10-G/2020 de 26 de março, denominado de Lay-off Simplificado, onde, de forma breve, dentro de determinados valores e limites, os salários dos trabalhadores eram reduzidos em um terço, sendo que a Segurança Social suportava 70% desse valor, estando os restantes 30% a cargo da entidade patronal, ficando também a entidade patronal isenta da TSU a seu cargo.

Importa ainda referir a particularidade orçamental da SS. Como nos explicam Cabral e Martins (2018, p. 259), ainda que seja parte integrante do OE, o orçamento da SS «tem uma grande

tradição 'autonómica' em Portugal», tendo mesmo sido independente até à revisão constitucional de 1982.

Catarino (2019, p. 197), atribui esta autonomia orçamental à «importância para a prossecução dos valores da coesão económica e social, do financiamento dos sistemas e subsistemas de proteção social, familiar, de solidariedade, previdencial e da própria cobertura de riscos sociais», uma vez que existe a necessidade de não alocar os fundos a outros despesas, até porque, a maior parte dos subsídios e apoios atribuídos não estão previstos, sendo que apenas determinados acontecimentos é que despoletam a necessidade de intervenção da SS.

Além das funções sociais, Ferreira (2020, p. 347) atribui ao sistema da SS aspetos de influência no sistema económico. Segundo este, «os sistemas da segurança social são estabilizadores automáticos com um forte efeito anticíclico, aumentando a liquidez em fases de recessão e auxiliando a recuperação económica», não deixando de referir a vertente ideológica que um sistema destes representa.

3. Política Fiscal: definição e impacto

O terceiro capítulo desta dissertação, também reservado à revisão da literatura, pretende estudar a temática da política fiscal. Importa compreender o que é, quais são as funções do Estado e como a pode utilizar para cumprir as funções que lhe são atribuídas, como é regulada e, ainda, como influencia o mercado e o rendimento das famílias.

3.1. Política Fiscal e Finanças Públicas

A política económica é constituída por dois ramos fundamentais: a política monetária e a política fiscal (ou orçamental). Os Estados aplicam diversas medidas de política económica de forma a prosseguir os seus objetivos macroeconómicos de curto e longo prazo, sempre na expectativa de cumprir as suas principais funções, que seguindo a opinião de Cabral e Martins (2018), se podem dividir da seguinte forma: (curto prazo) pleno emprego, estabilidade de preços e equilíbrio externo; (longo prazo) desenvolvimento, crescimento económico e redistribuição da riqueza.

Ao nível da política monetária, temos visto que a mesma se encontra saturada. A taxa de juro de referência do Banco Central Europeu para facilidade de depósito permanente ficou nula a 11 de julho de 2012, tendo-se tornado negativa a 11 de junho de 2014. Desde então, apenas acentuou o seu patamar negativo⁷.

O facto da política monetária estar saturada, apenas atribuí mais responsabilidade à política fiscal, que, cada vez mais, tem o «objetivo de obter resultados extrafiscais, mormente em sede de política económica e social» Nabais (2015, p. 383), atribuindo ao sistema fiscal muito mais responsabilidade do que a mera «satisfação das necessidades financeiras do Estado e outras entidades públicas e uma repartição justa dos rendimentos e riqueza», que o artigo 103.º da CRP lhe exige.

A adoção de instrumentos de política fiscal que permitam a «prossecação das finalidades que o sistema fiscal se propõe, (...) comporta entendimentos mais liberais (ou neoliberais) ou mais keynesianos», Nabais (2015, p. 124) que apelam ou repelam o intervencionismo dos Estados na economia, como analisaremos adiante.

⁷ De acordo com o Banco de Portugal, a taxa iniciou a sua descida ao patamar negativo a 11/06/2014, sendo de -0,10. Ainda nesse mesmo ano, desceu aos -0,20. No ano seguinte, reduzia novamente para -0,30. Mantendo a tendência, assumiu em março de 2016 -0,40. Atualmente, e desde setembro de 2019, a taxa é de -0,50.

A política fiscal é exatamente a forma como o Estado aplica os recursos arrecadados com o sistema fiscal, de forma a obter um equilíbrio orçamental. Aquando do orçamento, é efetuada uma estimativa para o PIB, relativamente ao ano que se está a orçamentar e, consoante a mesma, é esperado que se obtenha uma determinada receita, proveniente de impostos e ainda do setor empresarial do Estado. O conjunto de medidas que são adotadas, desde o investimento aos gastos administrativos, para alocar os impostos calculados, devem permitir que se verifique, «à luz da teoria da restrição orçamental do Estado (...) igualdade entre, de um lado, a despesa incluindo o pagamento dos juros da dívida e, do outro, a receita pública (*máxime* a receita fiscal) e as possibilidades de financiamento» Cabral e Martins (2018, p. 9).

Como define Franco (1988, p. 653), é «a actividade [*sic*] social consistente na utilização de instrumentos financeiros para prosseguir finalidades ou objectivos [*sic*] de ordem económico-social».

Encontra-se na política fiscal a materialização daquilo que são as finanças públicas. Como nos explica Ferreira (2020, p. 15), as finanças públicas «surtem em função da criação de sociedades politicamente organizadas, com diferenciação entre governantes e governados, que permitem aos primeiros definir as despesas que deverão ser garantidas por via pública e o modo como serão obtidas as receitas.» Cabe às finanças públicas a recolha de receitas e a realização de despesa. Por sua vez, à política fiscal cabe a indicação do caminho de onde, quando e como recolher ou despender os impostos, criando impactos sociais e económicos, de forma a assegurar o cumprimento das funções do Estado.

Para Franco (1988, p. 4), as finanças públicas assumem três sentidos basilares. Por um lado, um «sentido orgânico», aos quais atribui as funções de gestão financeira das instituições públicas, de forma a prosseguir os seus fins sociais. Por outro lado, um «sentido objectivo [*sic*]», segundo o qual o Estado afeta bens, de forma a satisfazer as necessidades sociais da população. Por último, um «sentido subjectivo [*sic*]», o qual está associado ao direito financeiro e à regulamentação desta actividade económica que o Estado exerce.

Recentemente, Lopes (2008), ao estudar na sua obra a relação dos contribuintes com o sistema fiscal, num dos pontos dedicados à fraude fiscal, verificou também que os Estados têm reservado uma nova função à política fiscal: o combate à fraude e evasão fiscal. Segundo a autora, diversos governos têm apostado na reforma dos sistemas fiscais, apostando na simplicidade dos sistemas e mudanças do peso relativo de certos impostos no sistema fiscal. Contudo, a direcção da variação do peso não é linear, até porque, como nos explica a autora,

indo ao encontro do entendimento dos responsáveis pela política fiscal, «todos os impostos apresentam dificuldades de cumprimento, e o peso dos impostos no combate à evasão e fraude fiscal não tem influência muito significativa» (p. 116).

Existem dois tipos de política fiscal: o expansionista e o contracionista. No primeiro, o Estado toma medidas que impulsionam o PIB, sendo provável uma diminuição de impostos e um aumento do investimento público, de forma a que exista mais rendimento disponível para as famílias e empresas. Por outro lado, o contracionista entende que o elevado nível de rendimento disponível está a influenciar a inflação e sente a necessidade de abrandar o crescimento económico, reduzindo o investimento público e aumentando os impostos.

Um orçamento que preveja mais receita do que despesa originará um superavit orçamental. Pelo contrário, um orçamento com mais despesa do que receita, irá criar um défice.

Além da política fiscal a nível interno, Nabais (2015) chama-nos a atenção para outra dimensão da política fiscal: a política fiscal externa. Segundo este (p. 125), esta vertente tem a responsabilidade de

adequar o sistema fiscal, de um lado, à internacionalização das empresas nacionais, não discriminando em sede fiscal desfavoravelmente os lucros gerados no estrangeiro e repatriados, e de outro, a atração do investimento estrangeiro, não discriminando em sede fiscal desfavoravelmente a exportação de lucros gerados pelos estabelecimentos estáveis nacionais de sociedades estrangeiras.

As medidas adotadas no âmbito da política fiscal externa, devem visar a eliminação da dupla tributação jurídica, com a celebração de convenções que a evitem, respeitando sempre as normas do mercado comunitário. Não obstante, além da criação de medidas igualitárias, observam-se ainda incentivos à internacionalização das empresas nacionais e à obtenção de investimento externo. Como exemplo, e derivados da Lei do Orçamento do Estado de 1999, a criação de dois decretos, um com a regulamentação de benefícios fiscais para as «empresas portuguesas que promovam projetos de investimento (...) que visem a sua internacionalização» (Decreto-Lei n.º 401/99, de 14 de outubro) e outro que regulamentava os «benefícios fiscais a atribuir às empresas que promovam projetos de investimento (...) que sejam relevantes para o desenvolvimento do tecido empresarial nacional e de sectores [sic] com interesse estratégico para a economia portuguesa» (Decreto-Lei n.º 409/99 de 15 de outubro).

Martins (2015, p. 96), também não esquece esta temática, referindo que com o crescimento do mercado global, e constante interação internacional, os países, mais do que necessidade, sentem a obrigatoriedade de se adaptar, pois

«o fenómeno de “livre circulação” veio alargar o espaço de planeamento fiscal das pessoas e das empresas na sua busca por uma otimização fiscal (...) [não sendo por isso], a nenhum país permitido definir a sua política fiscal sem atender às políticas dos outros países.»

Continuando no domínio da política fiscal externa que, como podemos observar, pretende permitir à nossa economia que se bata com as grandes potências mundiais, surge também a génese desta dissertação.

Vejamos: comparativamente com outros países desenvolvidos, e com os parceiros da União Europeia, os salários portugueses não são competitivos, muito menos atrativos, levando a perdas relevantes de mão de obra qualificada⁸ (e na qual, muitas vezes, o próprio Estado investiu, por meio da escola pública). Medidas de política fiscal que promovam o incremento dos salários nacionais, poderão permitir uma maior competitividade no mercado de trabalho, quer no âmbito comunitário, quer extracomunitário, permitindo a manutenção e atração de mão de obra qualificada, que em muito é essencial para a produtividade e desenvolvimento da economia portuguesa.

3.1.1. Funções do Estado e da Política Fiscal

Ao iniciarmos este capítulo referimos os objetivos macroeconómicos da política económica. Contudo, mais do que objetivos, o Estado tem funções, tanto a nível político, como financeiro, como económico e social, que se deve prezar por cumprir.

Os estados aplicam diversos tipos de política fiscal em função das suas necessidades, mas também das necessidades do país de forma a assegurar o estrito cumprimento das suas funções financeiras. Musgrave e Musgrave (1989) atribuem ao Estados três funções financeiras fundamentais: afetação, redistribuição e estabilização. Correntemente, estas três funções são conhecidas na doutrina nacional de funções musgravianas, estando a terceira mais intimamente ligada com a política fiscal, tendo por isso mais responsabilidade nesse ponto.

⁸ Dados do Instituto Nacional de Estatística mostram que entre 2015 e 2019 emigraram 438.199 portugueses, sendo que o grupo etário que mais contribuiu para os elevados números corresponde aos jovens com idades compreendidas entre os 20 e os 29 anos, chegando a ser responsáveis por 40% do total de emigrações.

Relativamente às funções do Estado, Ferreira (2020), alerta-nos para a questão da eficiência das políticas fiscais, e do próprio sistema fiscal, na execução das suas funções. De acordo com o autor, existem dois distintos olhares que podemos lançar à questão da eficiência: por um lado, será tanto mais eficiente quanto menos influência executar, à luz das convicções mais liberais e, por outro lado, numa visão mais intervencionista, será tanto mais eficiente quanto melhores resultados económicos as medidas verificarem.

3.1.1.1. Afetação

Relativamente à função de afetação de recursos, função profundamente afeta à microeconomia, trata a disponibilização de bens sociais que o mercado privado não disponibiliza, porque, dadas as características dos produtos, o não consegue ou não tem interesse em conseguir – as designadas externalidades positivas e negativas do mercado, que originam as suas falhas. Além da dificuldade de produção ou comercialização do próprio produto, como elevados custos, pode suceder-se que, dada a sua importância, o Estado não o permita, uma vez que podemos estar perante bens que devem estar ao alcance de todos e, por isso, não podem ser privatizados, impedindo que esteja apenas ao alcance de determinados sujeitos. Como referem Musgrave e Musgrave, (1989, p. 7),

certain goods-referred to here as social, or public, as distinct from private goods-cannot be provided for through the market system, i.e., by transactions between individual consumers and producers. In some cases the market fails entirely, while in others it can function only in an inefficient way.

Ferreira (2020, p. 43) identifica três critérios-chave para se justificar que o Estado afete determinados recursos à sociedade: «são necessidades sociais que resultam da vida em comunidade; são necessidades satisfeitas pelo Estado ou por entes públicos; são necessidades económicas de satisfação passiva que não implicam qualquer manifestação de vontade dos beneficiários.»

Atualmente, e tal como também nos explica Ferreira (2020), cada vez mais é necessário que os bens públicos globais passem a ser satisfeitos por meio de uma intervenção supranacional. O autor refere ainda que a pandemia do Covid-19 ajudou a evidenciar essa necessidade, bem como a necessária colaboração de todos os intervenientes. E, são exatamente exemplo desta intervenção supranacional a nível da aquisição de bens, os acordos celebrados pela Comissão Europeia para a aquisição de vacinas para a Covid-19, em nome de todos os Estados-membro.

Ainda relativamente a esta primeira função, o Estado tem elevados encargos com a providência dos bens. Como tal, cabe ao sistema fiscal, e à sua política fiscal, não só enquadrar orçamentalmente as despesas, como assegurar a manutenção dos encargos, bem como as contrapartidas que os bens podem exigir.

3.1.1.2. Redistribuição

No que diz respeito à função de redistribuição, e tal como referem os autores, é nesta onde se gera bastante controvérsia e debate a nível da elaboração do OE. Esta função prende-se com a tentativa de diminuição de desigualdades económico-sociais, tributando o rendimento e atribuindo subsídios sociais. Tal como referem Musgrave e Musgrave (1987, p. 10), existem dois princípios fundamentais que acompanham a redistribuição dos recursos. O primeiro, de que os recursos devem ser utilizados de uma forma eficiente e devem ter em consideração os preços de mercado dos bens, de forma a permitir que os agregados que auferem rendimentos inferiores consigam subsistir de uma forma digna. Já o segundo princípio, defende que o Estado não deve intervir, deixando que o mercado corrija as diferenças económicas.

Para cumprirem esta sua segunda função, Musgrave e Musgrave atribuem aos Estados três mecanismos fiscais que lhes permitem efetuar esta distribuição. O mais usual, o primeiro, são os impostos sobre o rendimento, progressivos, como no caso português, o IRS, e pela atribuição de subsídios às famílias carenciadas. Por outro lado, ao invés da atribuição direta de subsídios, os impostos sobre o rendimento podem ser utilizados para o financiamento de infraestruturas públicas, como habitações sociais, destinadas aos agregados com menores rendimentos e posses. Por último, o terceiro mecanismo, implica a tributação sobre o consumo de bens que, potencialmente, apenas serão adquiridos por sujeitos que detenham melhores condições económicas. Hodiernamente, o mecanismo não se pode considerar válido, dado que mesmo os bens de luxo, que outrora apenas estavam disponíveis para determinadas classes sociais, podem ser substituídos por outros de uma marca mais acessível, estando, por isso, ao dispor, tanto de famílias mais carenciadas como abastadas – e, claro, nunca poderia uma marca ser tributada em função do seu preço/qualidade, em detrimento de marcas menos onerosas, uma vez que estaria em causa a própria concorrência do mercado.

3.1.1.3. Estabilização

Finalmente, a função de estabilização. Enquanto a primeira função analisada estava associada à microeconomia, a terceira afeta fundamentalmente indicadores macroeconómicos, e revê-se nos

objetivos enunciados no início do capítulo: elevação da taxa de emprego, controlo da inflação, equilíbrio da balança comercial e crescimento económico.

Como referido, é exatamente sobre esta função que a política fiscal tem maior responsabilidade, além da política económica, observando-se na função os três objetivos conjunturais referidos no início dos capítulos: o emprego, os preços e o equilíbrio externo.

Franco (1988, p. 664) associa esta função a uma conjugação de objetivos autónomos. Para este, é onde se «sintetiza a regulação global da conjuntura», que, dada a sua complexidade, requer atenção prioritária e exclusiva.

Para este autor (p. 664), é essencial que seja estabelecida «uma hierarquia de prioridades dos objetivos [sic]», que cumprirá diversos requisitos, adaptada à realidade económica e social do país, que deve observar o curto, médio e longo prazo. Diversos países adotam medidas de redução do défice externo, manutenção dos preços e acabam por esquecer o emprego, sendo por isso necessária essa definição de prioridades.

A somar a estas prioridades, o autor (p. 664) defende ainda que é necessário «definir uma estratégia» que proporcione uma utilização adequada dos mecanismos que os Estados dispõem, evitando que a utilização de dois mecanismos distintos se afetem negativamente, removendo eficiência mútua.

De forma breve, analisámos a política fiscal expansionista e contracionista. Ora, é na função de estabilização que estas veem o seu impacto reconhecido. Por um lado, «[t]ax reduction, similarly, may be expansionary as taxpayers are left with a higher level of income and may be expected to spend more» (Musgrave e Musgrave, 1989, p. 13), sendo que, com mais rendimento disponível, é esperado que a procura aumente e, conseqüentemente, exista crescimento económico e criação de emprego. Normalmente, políticas expansionistas acarretam também um défice, que poderá aumentar a despesas pública pela necessidade de financiamento externo.

Para Franco (1988) existem três políticas de estabilização fundamentais: pleno emprego, políticas anti-inflacionistas e o equilíbrio externo.

3.1.2. Ideologia na Política Fiscal

A política fiscal sofre uma enorme influência de ideologia política e económica. Ao longo dos tempos fomos sendo presenteados com diversas correntes ideológicas, em resultado dos tempos vividos, mas também da evolução das primeiras teorias. Esta influência ideológica é possível

dada a liberdade que é atribuída à gestão das despesas e das receitas, ainda que existam certas restrições que garantem o equilíbrio orçamental, como identificámos anteriormente. «A asserção nada nos diz quanto às despesas que deverão ser realizadas por via pública nem o seu montante, nem quanto ao modo como devem ser administradas, ou por quem devem ser definidas, nem quais as garantias dos cidadãos quanto ao seu património» (Ferreira, 2020, p. 15), permitindo assim uma certa liberdade ideológica que se alterará consoante as convicções políticas dos responsáveis governamentais.

Para Ferreira (2020), é inegável e francamente evidente que as finanças públicas são influenciadas ideologicamente. Tal como estão diretamente relacionadas com a política e com a democracia. Para este autor, (p.17) são o espelho do que «é uma Nação, as suas prioridades e os seus descuidos, e são fruto de uma luta política, que começa logo com as tentativas populares de limitar o poder».

Referindo-se ao termo como política financeira, Franco (1988), indica que este agrega dois conceitos distintos: por um lado, a política, e por outro as finanças públicas.

De forma a suavizar a ideologia política nas finanças públicas, Franco (1988, p. 646) diz-nos que a política fiscal deve ter um sentido mais neutro, sendo «uma atividade económica, predominantemente racional e, em certa medida, «técnica», consistente na formulação de objetivos (que já antes foram «politicamente» escolhidos», observando-se uma atividade de gestão. No entanto, admite que existem diversas políticas de carácter meramente político, direcionadas para o eleitorado, que acabam por dar origem a «flutuações políticas».

Assumindo a classificação de correntes de Catarino (2019), de uma lado, na corrente clássica, temos uma direita mais liberal defensora de que o Estado deve deixar o mercado fluir de uma forma natural, evitando ao máximo influenciar o mesmo, de modo a não provocar distorções. Por outro lado, à esquerda, numa escola mais alternativa temos a corrente keynesiana, que propõe mais peso e controlo do Estado, de forma a colmatar as falhas do mercado e a ter poder sobre a economia nacional. Enfim, a corrente neoclássica, acredita que no funcionamento perfeito dos mercados, «a condição de “pleno” emprego é o estado normal de uma economia, subestimando, de certa forma, o papel das políticas monetária e orçamental» Marques (2011, p. iii).

Defensor do liberalismo, temos o filósofo e economista Adam Smith. Do outro lado, o homem que dá o nome à corrente, o economista Jonh Keynes. Por outro lado, os defensores da corrente neoclássica, representada por inúmeros economistas.

Adam Smith acredita que o Estado se deve afastar do mercado. A seu ver, os preços devem ser fixados consoante a renda, o trabalho e o lucro, mas sabe que é a lei da oferta e da procura que definem os preços de mercado e vê as oscilações de preços de uma forma natural, em que o mercado responde ao aumento ou diminuição da procura ou da oferta. A seu ver, as restrições que os Estados impõem, quer ao comércio quer à liberdade do mercado, são causadoras de desigualdades.

Na sua visão liberal, a iniciativa e ambição privada são os grandes impulsionadores da economia. É a geração de lucros e o investimento do capital que permitem o crescimento e a riqueza de determinada nação. O autor acredita que a chave do sucesso Britânico, e que permitiu que estes se mantivessem no caminho da riqueza, provém da liberdade facultada aos comerciantes e investidores. É a própria sociedade, com o seu empenho, que consegue gerar a sua própria riqueza.

Governos frugais e que exerçam um excessivo controlo sobre a economia, imponham restrições de gastos ou de importações de bens de luxo à sua sociedade, em nada ajudarão a economia, e tais medidas não passarão de uma «impertinência e presunção (...) [porque] eles são sempre, e sem exceção, os maiores perdulários que existem na sociedade» Smith (2014, p. 604), referindo mesmo que «[a]s taxas lançadas com vista a impedir, ou mesmo a restringir a importação, são evidentemente tão destrutivas para a receita das alfândegas como para a liberdade de comércio» (p. 782).

Ao contrário do defendido por Adam Smith, Jonh Keynes acredita em política fiscal pura, e no seu efetivo funcionamento, aplicando todas as medidas enunciadas até aqui, de forma a regular a estabilidade e crescimento económico dos países.

Contudo, esta teoria defendida pelos keynesianos é posta em causa pelos neoclássicos. Inúmeros são os debates em torno da eficiência das correntes económicas. Cabral e Martins (2018) enumeram os dois pontos fulcrais da discórdia relativa à política fiscal: adoção de «políticas de estabilização ativas ou funcionais ou pelo funcionamento dos estabilizadores automáticos» (p.45); «política orçamental (...) marcada pela discricionariedade ou pela sujeição a regras» (p.47).

No que diz respeito ao primeiro ponto, os keynesianos defendem que devem ser tomadas políticas de estabilização ativas ou funcionais. De acordo com Cabral e Martins (2018, p. 45), que nos apresentam as conclusões de Abba Lerner, «o objetivo (supremo) da realização do pleno emprego não pode ser sacrificado, em circunstância alguma, à exigência do equilíbrio

orçamental», defendendo que, sempre que seja necessário cumprir objetivos, como o aumento da procura, mesmo que o orçamento se encontre em equilíbrio, os Estados devem incorrer em défice orçamental. Por outro lado, se a meta destes for reduzir a procura, devem, sem problemas, incorrer em superávits, ignorando o equilíbrio orçamental.

Contudo, os neoclássicos não partilham da mesma opinião, defendendo estabilizadores automáticos. Além de demonstrarem a nulidade do impacto das medidas defendidas por Abba Lerner, evidenciam «o carácter dinâmico do orçamento e de que este é capaz de operar um conjunto de efeitos de estabilização automática» (p. 46). Ou seja, aos olhos destes, mesmo que não fossem tomadas medidas para atingir ou alterar metas, o próprio orçamento seria capaz, por si só, de responder «a movimentos inflacionistas ou depressivos» (p. 46).

Relativamente ao segundo tema que gera discussão em torno das políticas adotadas, a corrente keynesiana é a favor da discricionariedade. De acordo com estes, deve existir liberdade para alterar o orçamento consoante a situação presente. Contudo, e como referem Cabral e Martins (p. 47), a inexistência de limites à discricionariedade e à alteração do planeado, apenas levará a que ninguém acredite «nos compromissos assumidos pelo poder político, e a política económica ficará destituída de eficácia.»

Em oposição, os neoclássicos acreditam que deverão ser impostas regras que limitem a variação intencional de despesa ou receita. Segundo esta convicção, «será possível uma melhor responsabilização dos decisores políticos e garantir que a política levada a cabo assuma uma perspetiva intertemporal, ainda que a aplicação das regras (...) provoquem, momentaneamente, alguns desequilíbrios» (p. 47). Como referem os autores, a nível orçamental, seriam desenhados modelos de despesa, podendo variar no longo prazo, mas não como resposta a alterações económicas. Ao nível da receita, também seria traçado um modelo orientador para as taxas, que poderia variar nos mesmos moldes, ou seja, não como forma de resposta a alterações económicas.

3.3. Direito Financeiro

Como nos explica Ferreira (2020), as finanças públicas traduzem-se numa atividade económica, onde se obtêm receitas e se realizam despesas. No entanto, obviamente, esta atividade é totalmente alheia às regras comuns do mercado, tendo por isso existido a necessidade de criar uma regulação própria, que possa proteger tanto os interesses dos privados, como assegurar o interesse público – o direito financeiro. Refere o mesmo autor (p. 55), que as normas que

regulam o Estado observam «dois valores fundamentais: o da proteção dos direitos individuais e o da tutela do interesse coletivo».

Catarino (2019, p. 20) define que «o direito financeiro é a área do conhecimento que trata da definição jurídica dos poderes do Estado em sentido amplo, na obtenção e emprego dos meios patrimoniais destinado à realização dos seus fins próprios.»

Ao direito financeiro, Nabais (2015) atribui três ramos do direito aos quais se estende: o direito das receitas públicas, das despesas públicas e da administração financeira. A seu ver, no primeiro, enquadra-se a regulação da despesa que o Estado efetua no âmbito das suas funções, quer de regulação da economia, quer de caráter social.

No segundo ramo o autor identifica, novamente, três segmentos do direito, que regulam a obtenção de receitas do Estado. Desde logo, as receitas obtidas através do património público e a gestão do crédito obtido por parte das entidades públicas. Como não podia deixar de ser, nas receitas tributárias, cabe também o direito fiscal e o direito das taxas e contribuições.

Por último, no terceiro ramo, cabem as regras orçamentais e da contabilidade pública.

Apesar de Nabais (2015), como vimos, defender que o direito fiscal é parte integrante do direito tributário, que, por sua vez, é parte integrante do direito financeiro, Ferreira (2020) discorda, afirmando que o direito fiscal se consumou, tendo deixado de ser considerado um ramo do direito financeiro, e tendo-se autonomizado, afirmando mesmo que o seu nível de interesse público ultrapassa o do direito financeiro.

Da mesma opinião de Ferreira partilha Catarino (2019, p. 20), que enumera quatro motivos fundamentais para a autonomia do direito financeiro: «possui dogmática própria, regulando um setor da vida coletiva diferenciado e carente de soluções próprias (...); possui conceitos específicos, autónomos e coerentes (...); possui instituições próprias (...); dá lugar a uma disciplina jurídica autónoma».

Ao longo dos tempos, observaram-se diferentes tipos de manifestações ideológicas na governação dos Estados. Acompanhando essas diferenças, esteve o direito financeiro, que pôde observar tanto o intervencionismo máximo das finanças públicas, como tentativas da sua privatização. Agora, Ferreira (2020, p. 57) defende que o direito financeiro deve «procurar um novo equilíbrio entre os interesses em presença, fazendo desaparecer normas que atribuem ao Estado poderes exorbitantes, que perderam a sua justificação»

3.4. Como influencia o rendimento das famílias

Como temos vindo a observar ao longo da análise à política fiscal, os governos utilizam este mecanismo para influenciar variáveis a todos os níveis. De entre as inúmeras medidas e impactos, existem três com impacto direto no rendimento das famílias: medidas com fim à criação de emprego; diminuição de receitas, diminuindo o imposto sobre os rendimentos das famílias; e, atribuição de subsídios e pensões.

Como analisámos anteriormente, dois dos objetivos da política fiscal são o pleno emprego e a redistribuição de riqueza. Estes dois objetivos afetam de forma direta o rendimento disponível das famílias.

Por um lado, e como observado por Musgrave e Musgrave (1989), as políticas de estabilização adotadas pelos estados permitiram atingir determinados objetivos, como o pleno emprego, sendo clara a necessidade de adotar taxas de tributação adequadas, manter a estabilidade dos preços e gerir a necessidade de investimento. Por este meio, contribuindo para o pleno emprego, o Estado está, de certa forma, a impedir a perda de rendimentos de famílias, que resultariam de despedimentos.

Relativamente ao imposto sobre o rendimento, e verificando o caso português, este é, de certo modo, o meio mais importante de que o Estado dispõe para influenciar, tanto positiva como negativamente, o rendimento das famílias. Analisando o passado recente, e como nos indica Cabral e Martins (2018), o sistema fiscal português parece apontar para uma reforma (necessária) e onde poderá estar implícito um abrandamento da progressividade do IRS. Segundo estes, (p. 170) «já nos OE 2013 e de 2014, aparecem contidas algumas destas linhas de orientação, sendo mais evidente, sem dúvida, a redução dos escalões do IRS e, dessa forma, da dimensão progressiva do sistema fiscal português.» Um redução da progressividade da tributação em sede de IRS e, neste caso, uma redução dos escalões de tributação, implicam uma diminuição do rendimento disponível, diretamente pelo aumento da taxa de imposto.

Mais recentemente, no OE de 2020, é visível uma medida que implica um aumento direto do rendimento disponível – sendo neste caso limitado a uma faixa etária. A Lei n.º 2/2020, de 31 de março, prevê no seu artigo 237.º, uma isenção parcial de rendimentos para jovens entre os 18 e os 26 anos que terminem os seus estudos, desde que superior ao nível 4 do Quadro Nacional de Qualificações. Nesta medida, além da diminuição da carga fiscal destes indivíduos, e, olhando ao que analisámos até aqui, podemos estar perante mais dois tipos de medidas.

Primeiro, uma medida que, ainda que fiscal, atinge um carácter extrafiscal, pois incentivará os jovens, não só a terminar os seus estudos, como a procurar um primeiro emprego no mercado interno. Em segundo, e olhando ainda à convicção de que a política fiscal externa, também referida por Nabais (2015), pode efetivar-se também a nível salarial, estamos perante um bom exemplo de uma tentativa de manutenção de mão de obra qualificada.

Por último, relativamente à atribuição de subsídios e a possíveis ajustes nas pensões a atribuir ou existentes, aquando da elaboração do OE, são decididas certas medidas de carácter social e orçamental que, de forma direta, influenciará as famílias abrangidas por estes tipos de subsídios. A título de exemplo, no OE 2020, foi decidido o aumento de pensões, para determinados pensionistas.

Inúmeros apoios e subsídios sociais, como neste caso, em que serviu de bitola para definir o aumento dos pensionistas, existe um valor base: o valor do IAS. Este valor, e como referido aquando da análise à tributação do rendimento, é definido por portaria a publicar anualmente e, não sendo definido pelo OE, é, no entanto, um elemento fulcral deste e da disponibilização de rendimentos às famílias.

3.5. Limites de esforço fiscal

Recorrendo ao trabalho de Martins (2015), os quatro principais indicadores de carga fiscal com maior relevância internacional que nos permitem efetuar análises quantitativas aos sistemas fiscais são: nível de fiscalidade; esforço fiscal; estrutura fiscal; e, taxa de tributação implícita.

Ressalvando a maior importância ao de esforço fiscal, importa referir de forma breve os três restantes indicadores. O indicador do nível de fiscalidade apresenta-nos um rácio entre a receita fiscal total e o PIB. A estrutura fiscal possibilita-nos verificar o peso de cada tributo no sistema fiscal. Já com a taxa de tributação implícita, é possível observar a parcela das contribuições de um determinado setor na receita fiscal total.

No que toca ao esforço fiscal, é importante compreender o seu objetivo. De acordo com Martins (2015, p. 97), o esforço fiscal pretende, mais do que colmatar as lacunas que o nível de fiscalidade apresenta, como é caso da comparação de níveis de fiscalidade entre países com estruturas económicas divergentes, «o estabelecimento de uma relação entre o nível de fiscalidade efetivo e o nível de fiscalidade potencial», de forma a compreender o nível de esforço fiscal que é exigido à população.

Antes de continuarmos a análise ao esforço fiscal, importa referir que, para Pinho e Pinho (2017), e ao contrário do que refere Martins (2015), o nível de fiscalidade é designado de carga fiscal. Como tal, e sendo agora remetidos para uma análise à sua obra, é essencial esclarecer que: conceitos como, carga fiscal padrão, serão o equivalente a nível de fiscalidade potencial e carga fiscal, será nível de fiscalidade, na terminologia utilizada por Martins.

Prosseguindo, e analisando o estudo de Pinho e Pinho (2017, p. 25), o esforço fiscal resulta da relação da carga fiscal e três outros indicadores: «PIB *per capita*, uma carga fiscal padrão e a capacidade fiscal da economia», existindo por isso, três métodos autónomos de obter o esforço fiscal, como podemos observar na figura seguinte (Figura 3.1).

Modos de determinação do esforço fiscal

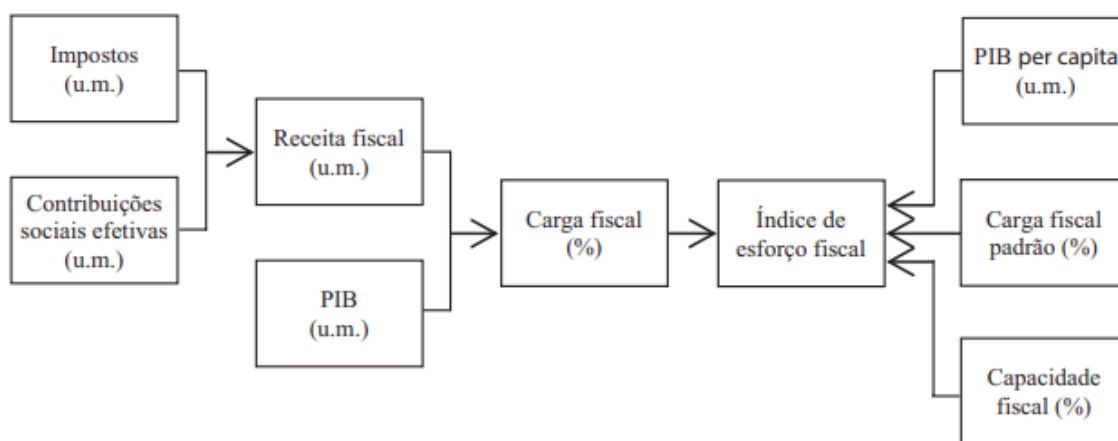


Figura 3.1 - Matriz auxiliar de determinação do esforço fiscal

Fonte: Pinho e Pinho (2017, p. 26)

Os valores que determinam a carga fiscal padrão e a capacidade fiscal, são obtidos através de modelos econométricos, existindo por isso alguma divergência na apresentação de valores de esforço fiscal, consoante o modelo utilizado pelo autor.

De acordo com Martins (2015, p. 98), sempre que o indicador de esforço fiscal obtido pelo rácio entre a carga fiscal e a carga fiscal padrão for inferior a um, significa que «a capacidade tributária está subutilizada», não existindo por isso, esforço contributivo. Por sua vez, sempre que o indicador assinalar um valor superior a um, observa-se que está a ser exigido um esforço fiscal aos contribuintes, estando por isso, «a capacidade tributária sobreutilizada.»

No que concerne a abordagens de cálculo de esforço fiscal, recorrendo à comparação da carga fiscal com o PIB per capita, existem dois modelos principais, o de Frank (1959) e o de Bird (1964). Os modelos, são de certa forma de simples compreensão, tendo como diferença que,

enquanto Frank utiliza o PIB, Bird recorre ao rendimento disponível, ou seja, ao PIB subtrai as receitas fiscais totais. De acordo com Martins (2015), Bird pretendeu evitar alguns valores descabidos que se obtinham através do modelo de Frank, ainda que assuma as evidentes lacunas de ambos os modelos, responsabilizando o excessivo peso que os autores atribuem ao rendimento per capita.

No caso de se pretender obter o esforço fiscal por meio da comparação da carga fiscal com a carga fiscal padrão, o debate assenta na estimativa do segundo indicador. Existem inúmeros autores que desenvolveram modelos econométricos, que resultam da análise de variáveis que determinam a capacidade contributiva, como refere Pinho e Pinho (2017), sendo exemplo os modelos de Lotz e Morss (1967), de Bahl (1971) e Tanzi (1968).

Por último, o índice preparado a partir da carga fiscal comparada com a capacidade fiscal, à semelhança do anterior, vê a sua importância atribuída aos modelos econométricos que permitem definir a capacidade fiscal de um país. Estes modelos «definem a capacidade fiscal como a receita máxima que um país pode obter dadas as suas características económicas, sociais e institucionais» Pinho e Pinho (2017, p. 30).

3.5.1. Esforço fiscal em Portugal

Pinho e Pinho (2017) analisaram o esforço fiscal em Portugal, entre 1995 e 2015. Os autores apresentaram os indicadores calculados pelos mais diversos métodos realçados no ponto anterior, como podemos observar na Figura 3.2:

Esforço fiscal em Portugal, no quadro dos países da União Europeia

Índices de esforço fiscal (a)		1996 (b)	1998	2007	2010	2015
Esforço fiscal medido pelo índice “Carga fiscal/PIB <i>per capita</i> ”	Portugal	2,12	1,97	1,85	1,79	2,08
	Média	3,33	3,09	2,09	2,04	1,99
	N.º países	25	26	28	28	28
Esforço fiscal medido pelo índice “Carga fiscal/Carga fiscal padrão” – dados agrupados (equação 3)	Portugal	0,99	0,98	0,93	0,81	0,98
	Média	1,02	1,05	1,02	0,94	1,02
	N.º países	11	13	27	28	27
Esforço fiscal medido pelo índice “Carga fiscal/Carga fiscal padrão” – dados em painel (equação 4)	Portugal	0,96	0,92	0,90	0,85	0,95
	Média	1,00	1,00	1,00	1,00	1,00
	N.º países	11	13	27	28	27
Esforço fiscal medido pelo índice “Carga fiscal/Capacidade fiscal” – modelo C (c)	Portugal	0,70	0,70	0,75	0,76	0,80
	Média	0,82	0,80	0,76	0,79	0,81
	N.º países	11	13	27	28	27

Notas: (a) Para cada modelo e ano, o quadro regista o índice do esforço fiscal em Portugal (primeira linha), a média do índice aplicado aos países analisados (segunda linha) e o número de países analisados (terceira linha). (b) Nos modelos baseados na carga fiscal padrão, o recurso a variáveis instrumentais implica a perda da estimativa para o ano de 1995. Nestas circunstâncias, optou-se por assumir como ano de partida nesta tabela o ano de 1996. (c) Para valor do índice, é tomada a medida de eficiência técnica apresentada em Coelli (1996: 7).

Figura 3.2 - O esforço fiscal português e a média europeia

Fonte: Pinho e Pinho (2017, p. 42)

Como sugerem os resultados que podemos observar na figura anterior, Portugal tem apresentado valores de esforço fiscal relativamente próximos da média dos restantes membros da comunidade europeia. Observando a mesma figura, não podemos deixar de reparar a disparidade dos indicadores e também na forma interessante que Portugal se apresenta com valores superiores à média no indicador que mede o esforço fiscal recorrendo ao PIB per capita, e inferior nos restantes, levantando a questão da influência dos indicadores comparativos e da importância de não concluir, de forma precipitada, análises efetuadas com base em apenas um indicador específico, mas sim, no estudo da generalidade dos indicadores.

Relativamente à evolução da carga fiscal em Portugal, a Figura 3.3 permite-nos observar que existiu uma redução deste indicador até 2010, tendo, daí em diante, invertido a tendência e iniciado uma trajetória ascendente. Pinho e Pinho (2017) atribuem a recente evolução do esforço fiscal ao programa de resgate financeiro a que Portugal esteve sujeito, ainda que relembrem que os valores de 2014 não chegaram a atingir os registados em 1996, antes da integração na união monetária. Para Catarino (2019), esta não é a única razão do crescimento do esforço fiscal, atribuindo também responsabilidades às reformas que o intervencionismo efetuou nas

instituições públicas, que resultaram num aumento da despesa, provocando também a saturação do estado fiscal que tem por ideologia que os impostos devem cobrir todos os factos fiscais.

Evolução da carga fiscal e dos índices de esforço fiscal em Portugal (1996-2015)

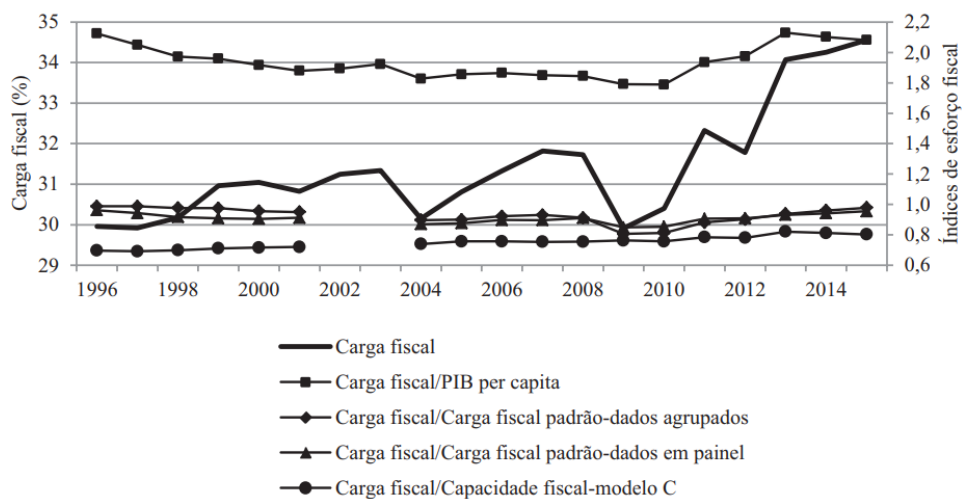


Figura 3.3 - Evolução do esforço fiscal em Portugal (1996-2015)

Fonte: Pinho e Pinho (2017, p. 42)

4. A RMMG e tributação de salários: do passado ao presente

Iniciando o quarto capítulo, importa compreender a evolução da RMMG, a população abrangida por este indicador, o enquadramento com a Europa e como pode, em conjunto com a tributação de salários, combater a desigualdade.

4.1. A evolução da RMMG

Após a revolução de abril de 1974, foi instituída uma retribuição mínima de 3.300\$00 (o equivalente a 16,46 €, atualmente), pelo Decreto-Lei n.º 217/74, de 27 de maio. Eram excluídos deste valor, os trabalhadores agrícolas, domésticos, com idades inferiores a 20 anos, forças armadas e entidades com menos de cinco trabalhadores, sempre que o aumento resultasse na inviabilidade económica da empresa.

Os objetivos da instituição de um valor de referência mínimo para as remunerações e de outros benefícios sociais previstos no decreto era óbvio: a melhoria das condições de vida da população. Contudo, e como admitido no decreto, ainda que o valor fosse baixo, este não podia colocar em causa a estabilidade económica e política.

No próprio decreto estimou-se que mais de metade da população seria abrangida pela medida, sendo que no setor do Estado, seriam abrangidos 68% dos trabalhadores.

Uma retribuição mínima, mais do que estabelecer a quantia que um trabalhador tem como garantida mensalmente, é também um indicador para o mercado de trabalho, para a manutenção da concorrência entre empresas e um valor que deve ser capaz de proporcionar condições de vida dignas a quem o auferir, devendo ser superior ao valor do limiar de pobreza. Foi também, durante muito tempo, uma referência à atribuição de subsídios, tendo posteriormente sido substituído, nessa matéria, pelo IAS.

Em Portugal não existe uma fórmula ou cálculo que determine o valor da RMMG. O valor é definido pelo Governo depois de ouvidos os Parceiros Sociais⁹, e anunciado pela publicação de um decreto-lei.

O facto do valor não ser definido com critérios, como acontece, por exemplo, no caso do aumento do IAS, levanta algumas questões. Neves (2018, p. 180) é uma voz crítica do estilo adotado para a definição do aumento da RMMG, afirmando que «[t]ratando-se de pessoas

⁹ Sindicatos e Confederações, tanto de trabalhadores como empresariais.

carentes e frágeis, seria de esperar um cuidado extremo na determinação destes valores. Mas não é disso que se fala, com anúncios dominados pelas subidas de números redondos, para efeitos mediáticos.»

Atualmente, em Portugal, a RMMG é de 635,00 €, sendo paga 14 vezes ao ano (os 12 meses regulares aos quais são acrescidos um subsídio de férias e um de Natal). Em 2010, o valor desta remuneração cifrava-se nos 475,00 € mensais. No ano seguinte, em 2011, fora aumentado para 485,00 €, ano em que também se acentuou a grave crise financeira, o que forçou o indicador a manter-se constante ao longo de quatro anos. Posteriormente, em 2015, o valor voltou a aumentar, desta feita, para 505,00 €. Desde então, o crescimento foi regular até ao ano de 2020, tendo aumentado, entre 2015 e 2020, mais de 25%, representando um crescimento médio anual de 4,69%.

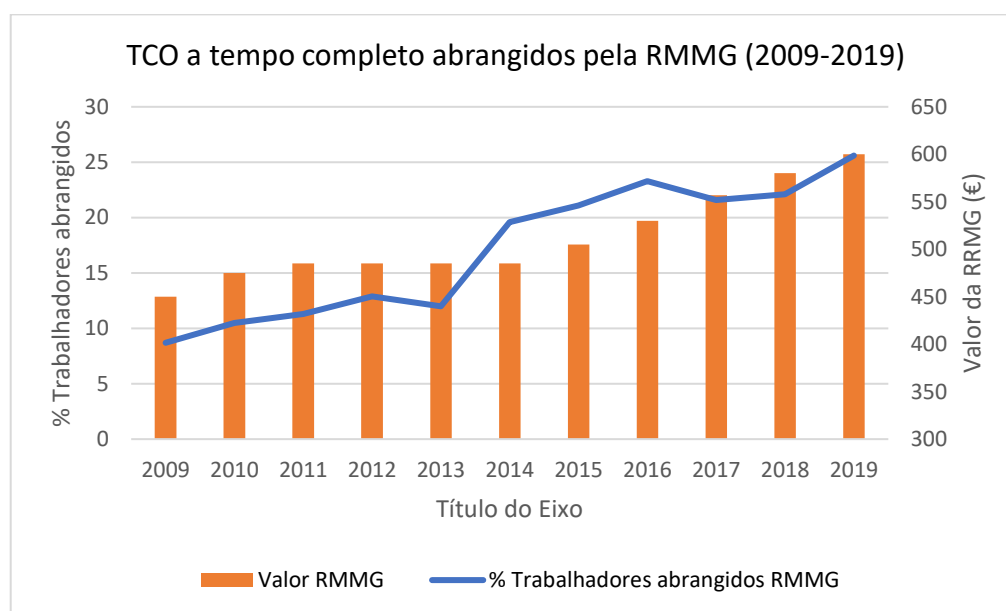


Figura 4.1- Evolução da RMMG e da % TCO abrangidos¹⁰

Fonte: Adaptado de GEP-MTSS (2012 - 2020)¹¹

Como podemos observar no gráfico anterior (Figura 4.1), a subida da RMMG tem sido acompanhada pelo aumento do peso dos TCO que auferem esse rendimento. Em 2009, o valor

¹⁰ Todos os anos, o GEP-MTSS disponibiliza os dados de abril e outubro. Para o ano de 2019 apenas estavam disponíveis os dados referentes a abril. É importante salientar uma vez que os valores de abril são sempre superiores aos de outubro. Em abril de 2017 o valor havia sido de 25,7%, e em abril de 2018, de 25,6%, o que significa que, em comparação com o mesmo período do ano anterior, o valor relativo não aumentou.

¹¹ Os inquéritos incluem todos os TCO com exceção das seguintes secções: CAE Rev. 3 A - Agricultura, Produção animal, Caça, Floresta e Pesca; O - Administração Pública, Defesa e Segurança Social Obrigatória; T - Atividades das Famílias empregadoras de pessoal doméstico; U - Atividades dos Organismos Internacionais e outras Instituições Extraterritoriais e das subclasses 68322 - Administração de condomínios; 94910 - Atividades de organizações religiosas e 94920 - Atividades de organizações políticas. São ainda excluídas unidades locais da secção P e Q, que pertencem ao sector público, tais como Centros Hospitalares, os Agrupamentos Escolares, entre outros.

era auferido por apenas 8,7% dos TCO. Entre 2010 e 2013 manteve-se entre os 10 e os 12%. EM 2014, ano em que Portugal abandona o programa de resgate financeiro, o valor ascende a perto de 20%. Desde aí, tem mantido uma tendência crescente, sendo que os últimos dados disponibilizados, de abril de 2019, demonstram que a RMMG é agora auferida por 25,6% dos TCO (em abril de 2018, havia sido o mesmo valor). O setor que obteve maior percentagem de trabalhadores abrangidos pelo valor mínimo, foi o Alojamento e Restauração, com uma taxa de 39,2%.

A dinâmica do gráfico demonstra a falta de capacidade das empresas em aumentarem mais do que o valor a que são legalmente obrigadas, sendo que os trabalhadores que auferem valores pouco superiores ao da retribuição mínima, acabam por ingressar no lote de indivíduos abrangidos por esta, tal como admite Centeno, Duarte e Novo (2011).

Divergente dos dados dos Inquéritos aos Ganhos e Duração do Trabalho (IGDT), agrupados nos Boletins Estatísticos, mas ainda de acordo com o GEP-MTSSS, com base nos dados transmitidos pelo Instituto Informática, IP, as Declarações de Remuneração à Segurança Social¹², revelam que o valor absoluto de indivíduos a auferir a RMMG, em abril de 2019, ascende a 755,9 mil, correspondendo a um número inferior ao observado no mesmo período do ano anterior (-12 mil), valores que, em termos de percentagem, divergem dos fornecidos pelos IGDT, uma vez que apresentam 22,4% para abril de 2019 e 23,0% para abril de 2018, contrastando com o 25,6% registado em ambos os períodos, pelos primeiros inquéritos.¹³

¹² Declarações mensais obrigatórias de remunerações, entregues pelos empregadores à Segurança Social – inclui todos os trabalhadores abrangidos pelo sistema da Segurança Social, incluindo os do setor público que não são abrangidos pela Caixa Geral de Aposentações.

¹³ O GEP-MTSSS (2019, p. 40) admite a divergência dos dados apresentados e justifica-os com a utilização de várias fontes. De acordo com estes, «[a] utilização de várias fontes estatísticas e administrativas faculta uma visão mais completa da realidade que se pretendem caracterizar. No entanto, não deve ser feita a comparação direta dos dados das várias fontes, pois são registos recolhidos através de técnicas diferentes e com diferentes objetivos.»

Evolução do salário mínimo nacional (RMMG) e do número de trabalhadores abrangidos pelo salário mínimo nacional (Pessoas com RMMG) em Portugal Continental, 2010-2019

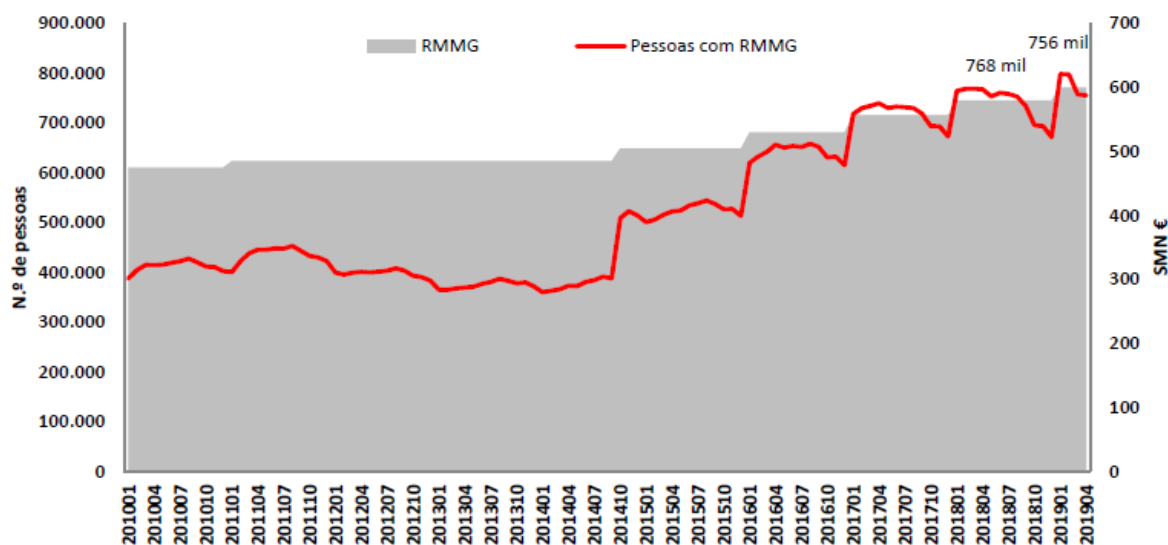


Figura 4.2 - Número de trabalhadores abrangidos pela RMMG

Fonte: GEP-MTSS (2019, p. 31).

A Figura 4.2 reflete a evolução do número de trabalhadores a auferir a remuneração mínima. É visível que após 2014, no início de cada ano, o valor de trabalhadores abrangidos aumenta, coincidindo com o aumento do indicador de referência. Posteriormente, no decorrer do ano, o valor vai-se reduzindo. No entanto, apesar da redução, o valor acaba por ser superior ao do ano anterior, no período homólogo, podendo por isso, ser-lhe atribuída uma tendência crescente, sendo exceção, o ano de 2019, em que o valor consumou uma queda ligeira.

Repare-se, ainda, que o valor de indivíduos abrangidos pelo valor mínimo é perto do dobro de 2010, antes da crise financeira, onde existiam menos de 400 mil trabalhadores abrangidos.

Os recentes aumentos da remuneração têm sido acompanhados pela subida do peso da RMMG nos salários médios e medianos, medido pelo índice de Kaitz. De acordo com a OECD (2020a), em 2015, o indicador de referência era de 56% da remuneração mediana. Em 2019, é já de 61%. Em relação ao rácio RMMG/salário médio, existiu também um crescimento de 4 pontos, de 40% para 44%.

O aumento do peso da remuneração mínima na mediana demonstra a diminuição da desigualdade salarial em Portugal. Contudo, esse indício não é necessariamente positivo, como poderemos ver adiante (ver 4.3.1.).

4.2. A RMMG e a Europa

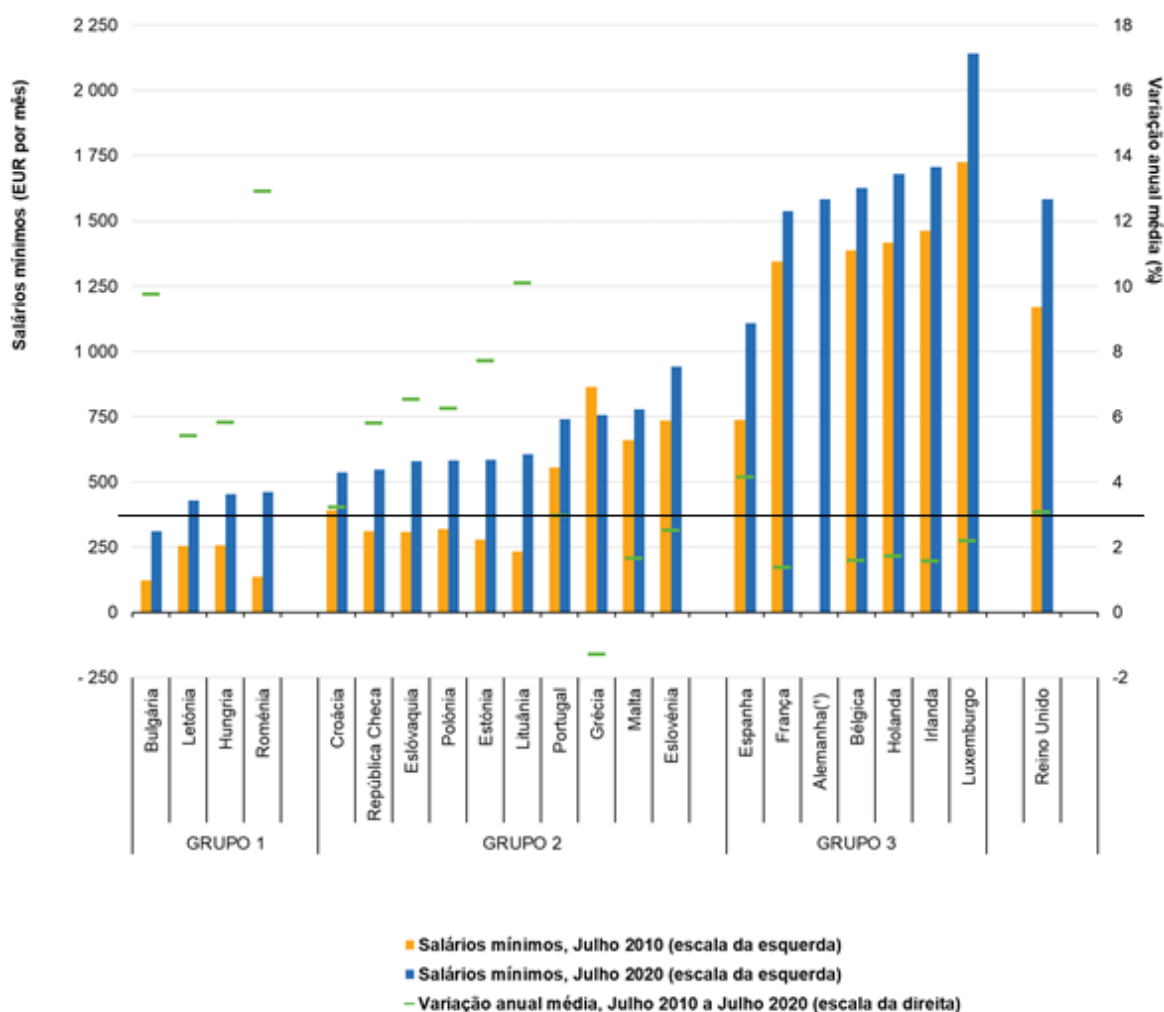
A nível europeu, não existe um salário mínimo. Contudo, no sexto dos 20 princípios do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, é referido que deve ser garantido aos trabalhadores um salário adequado, justo e que permita um nível de vida decente, combatendo a pobreza no trabalho.

A preocupação da Comissão Europeia e dos seus responsáveis com o tema dos salários mínimos nacionais já não é recente, mas tem-se tornado cada vez mais presente na ordem de trabalhos. Em 2017, o Presidente da Comissão, Jean-Claude Juncker, já havia referido a necessidade de todos os países terem um valor de referência (GEP-MTSSS, 2019). Já em julho de 2019, tal como referido pelo Eurofound (2020), a nova presidente da Comissão, Ursula von der Leyen, afirmou que até 2024 iria ser introduzido um mecanismo legal que permitisse que todos os trabalhadores da União Europeia auferissem remunerações mínimas justas. Mais recentemente, em setembro de 2020, a Presidente da Comissão Europeia foi mais longe, e no seu discurso do Estado da União 2020¹⁴ admitiu que a Comissão, em resposta à crise sanitária do COVID-19, irá apresentar uma proposta legislativa para a implementação de um salário mínimo europeu, pois defende que, como já se viu em diversos Estados-Membros, este indicador, quando justo, permite progressos, tanto para os trabalhadores como para os empregadores.

Comparemos então a RMMG de Portugal, e a sua evolução, com a dos restantes parceiros europeus. Atente-se na Figura 4.3:

¹⁴ Evento anual previsto pelo Tratado de Lisboa, onde o presidente da Comissão Europeia faz um balanço do mandato e onde são apresentados os objetivos para o futuro da União Europeia.

Salários Mínimos, Julho 2010 e Julho 2020



Nota: Dinamarca, Itália, Chipre, Áustria, Finlândia e Suécia: sem salário mínimo.

(*) Julho 2010 e variação anual média não disponíveis.

Figura 4.3 - Evolução dos Salários Mínimos na Europa (2010-2020)

Fonte: Adaptado de Eurostat (2020a)

Como podemos observar no gráfico obtido através do Eurostat, os países são divididos em três grupos, consoante os seus rendimentos. No grupo 1 estão os países com salários mínimos inferiores a 500,00 €. No segundo grupo, onde se encontra Portugal, estão países com salários compreendidos entre os 500,00 € e os 1.000,00 €. Por último, no Grupo 3, os países cuja remuneração mínima é superior a 1.000,00 €. Importa ainda referir que, para efeitos de análise, são considerados valores para 12 meses, tendo por isso, Portugal, um RMMMG de 740,83 €.

Dinamarca, Itália, Chipre, Áustria, Finlândia e Suécia não têm definido nenhum salário mínimo nacional. Como tal, na lista dos restantes 21, Portugal encontra-se exatamente no meio da tabela.

Existem dez parceiros com menor retribuição mínima definida, restando outros dez com retribuição mínima superior.

Relativamente ao crescimento dos salários nos últimos dez anos, o crescimento médio anual de Portugal ascende a cerca de 3% (ver linha traçada na horizontal a preto na Figura 4.2). O único país da União cujo crescimento foi negativo, foi a Grécia (país que também foi alvo de um resgate financeiro durante a crise anterior, tendo ainda assim, um valor para a retribuição mínima, superior ao português).

Repare-se que, quando comparado com os países com valores inferiores aos seus, Portugal teve um crescimento muito menos expressivo - excetuando-se a Croácia, que teve um crescimento semelhante. Na generalidade, os restantes, apresentaram taxas de crescimento a rondar os 6% (o dobro do crescimento português). Por sua vez, no lote de países com salários superiores a Portugal, naturalmente, as taxas de crescimento não foram tão expressivas, tendo ainda assim, rondando os 2%, sendo que Espanha tem sido exceção, superando os 4%.

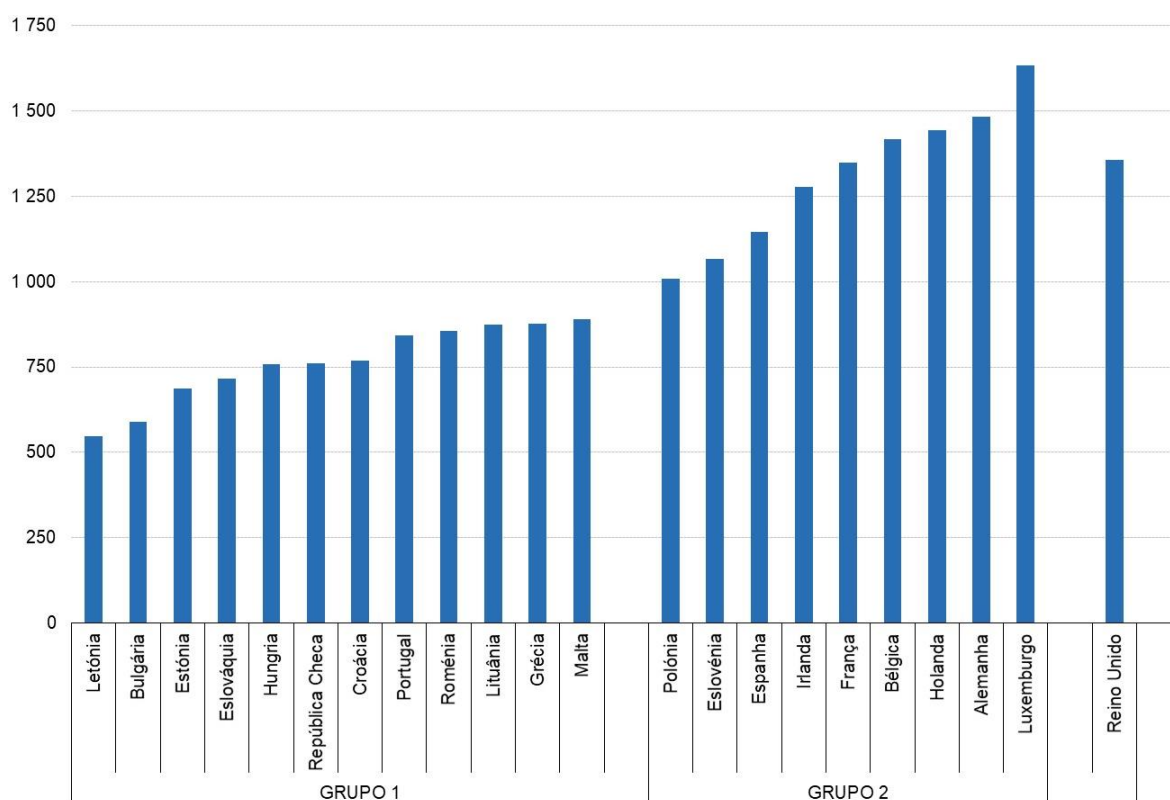
No primeiro ponto do capítulo havíamos ficado com a sensação de que a RMMG portuguesa tinha evoluído de forma bastante expressiva. No entanto, quando comparada com as restantes da União Europeia, que estão ao seu nível, pode-se considerar ligeiramente tímida. Repare-se, por exemplo, na Lituânia, país que antecede Portugal na tabela, com um salário 607,00€, cujo crescimento apresenta uma taxa superior a 10%. Ainda assim, os três países com remunerações superiores no Grupo 2, apresentam valores de crescimento anual inferiores.

De acordo com o Eurofund (2020), em 2017, Portugal era o segundo país onde o salário mínimo atingia uma maior força laboral, que ascendia a 20%. Apenas era ultrapassado pela Roménia, onde esse valor ascendia a 21%. A média europeia, era no ano de 2017, de 9%.

No entanto, e uma vez que as realidades dos restantes parceiros Europeus são díspares das nacionais, importa verificar o salário mínimo em termos reais, recorrendo à paridade poder de compra padrão¹⁵ (PPS).

¹⁵ Unidade monetária fictícia utilizada pelo Eurostat. Como explica o Eurostat, teoricamente, uma unidade de PPS compra os mesmos produtos em qualquer país. Ou seja, é a moeda utilizada nas contas nacionais agregadas, com preços ajustados pela Paridade Poder de Compra.

Salário Mínimo Real 2020 (PPS por mês)



Nota: Dinamarca, Itália, Chipre, Áustria, Finlândia e Suécia: sem salário mínimo

Figura 4.4 - Salário Mínimo Real na Europa

Fonte: Eurostat (2020a)

Em termos reais, a RMMG portuguesa já não se encontra tão bem classificada. Como podemos observar na Figura 4.4, em termos reais, a remuneração mínima portuguesa apresenta-se na 14.^a posição, em 21 possíveis, caindo três lugares, quando comparado com os valores mínimos sem conversão para PPS.

Quando comparados os salários em termos reais, a divisão é feita em apenas 2 grupos, uma vez que o primeiro Grupo desaparece, dado que em nenhum país se pratica um valor inferior a 500,00 PPS por mês.

Comparando agora os salários em termos reais e em euros, repare-se que os seis países com remunerações mínimas mais elevadas apresentam valores superiores em euros do que em PPS, refletindo o seu elevado custo de vida. Contudo, os seus salários, não deixam de ser superiores, mesmo em termos reais. Por sua vez, nos outros 15 países, refletindo um custo de vida inferior, as remunerações mínimas refletem um valor superior em PPS. No caso de Portugal, o salário de 740,83 € equivale a 843,00 PPS.

4.3. RMMG e tributação como redutores da desigualdade

4.3.1. Desigualdades salariais

«A redistribuição do rendimento para os trabalhadores com salários mais baixos é o principal objetivo político do salário mínimo.» Centeno *et al.* (2011). Ora, esta redistribuição originará diminuições de desigualdade salarial.

No gráfico presente na Figura 4.5 podemos observar a variação anual, em percentagem dos principais indicadores das remunerações: a remuneração base¹⁶ média e mediana, o ganho médio¹⁷ e mediano e a RMMG.

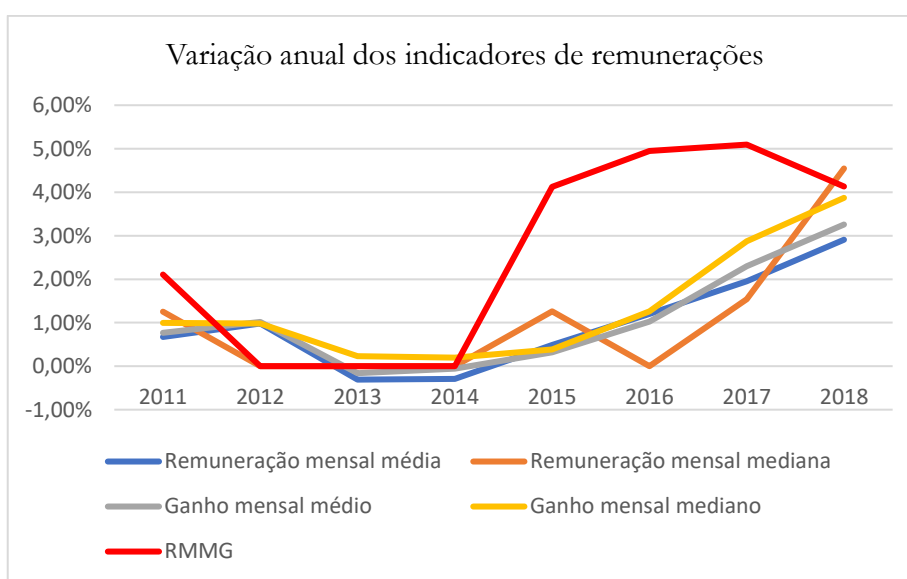


Figura 4.5 - Variação percentual dos principais indicadores da remuneração 2011-2018

Fonte: Adaptado de GEP-MTSS (2020)

Como podemos reparar, a RMMG tem tido crescimentos anuais mais acentuados do que os restantes indicadores. Entre 2012 e 2014, a evolução da RMMG foi nula, contudo, entre 2013 e 2014, o rendimento e ganho médios tiveram um crescimento negativo. A nível da mediana, verificou-se nula no rendimento base, e pouco superior a zero no ganho. A partir de 2015, verificou-se um crescimento de todos os valores, não tendo o da RMMG sido acompanhado. Apenas em 2018, a variação percentual da remuneração mediana conseguiu ser superior à da RMMG.

A variação dos valores aludidos, e como fora referido no primeiro ponto deste capítulo, verifica que os indicadores da proporção da remuneração mínima sobre os valores médios e medianos

¹⁶ Remuneração base ilíquida, sem quaisquer outros subsídios, trabalho extra ou diuturnidades.

¹⁷ Remuneração base líquida acrescida de prémios, subsídios, horas extra e diuturnidades.

têm vindo a aumentar, em consequência do aumento do salário mínimo, onde se tem contemplado uma aproximação aos dois indicadores. No entanto, esta não se deve a uma elevada RMMG, deve-se há existência de demasiados salários muito baixos.

O indicador da proporção da RMMG sobre o ganho mediano (índice de Kaitz), tem crescido de ano para ano. A subida deste indicador representa a diminuição de desigualdade salarial. Contudo, tal como afirma Centeno *et al.* (2011), pode ser vista de duas formas: por um lado, positiva para os trabalhadores que auferem remunerações mais baixas; por outro lado, reflete um impacto negativo nas remunerações médias e medianas. E, tendo em conta os níveis salariais em Portugal, diga-se que, o crescente nível de igualdade poderá significar o contrário do objetivo, pois, se todos receberem fracos salários, estaremos perante igualdade, ainda que, dificilmente, seja esse o intuito dos aumentos.

A mediana é um bom indicador para verificar a desigualdade porque não é influenciada pelos desvios que os poucos salários muito elevados possam ter no ganho médio. O ganho mediado representa o valor para o qual 50% dos indivíduos recebe acima e 50% abaixo do valor.

Na Tabela 4.1 podemos comparar a proporção dos salários mínimos entre Portugal, diversos países da União Europeia e ainda o Reino Unido. Apesar de um salário mínimo baixo, Portugal apresenta o segundo maior valor do índice, sobre a mediana – apenas abaixo da Eslovénia, e igualado com a França.

Como já foi referido, a obtenção de um valor elevado, não se deve à elevada RMMG. Como explica o estudo do GEP-MTSS (2019, p. 21), o valor reflete-se «porque uma grande parte dos trabalhadores têm salários muito baixos», referindo ainda que estes indicadores deixam Portugal de fora do padrão Europeu.

Repare-se que, o valor que Portugal apresenta é de 0,61, igual ao de França. Contudo, o salário mínimo da França em 2019 era de 1.521,20 €, o que compara com os 700,00 € da RMMG (valores considerados para 12 meses). Ou seja, em França justifica-se o valor elevado do rácio, pois apresenta uma remuneração mínima bastante elevada, sendo todos os indivíduos abrangidos por salários razoáveis. No entanto, em Portugal, implica exatamente o contrário – muitos auferem remunerações baixas.

Tabela 4.1 - Proporção da RMMG no ganho mínimo e médio

		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Bélgica	Média	0,40	0,40	0,39	0,40	0,40	0,40
	Mediana	0,47	0,46	0,47	0,48	0,47	0,47
República Checa	Média	0,32	0,33	0,34	0,35	0,36	0,37
	Mediana	0,37	0,39	0,40	0,41	0,42	0,43
Estónia	Média	0,34	0,35	0,36	0,37	0,37	0,37
	Mediana	0,40	0,41	0,42	0,43	0,43	0,43
França	Média	0,51	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50
	Mediana	0,63	0,62	0,62	0,62	0,62	0,61
Alemanha	Média	..	0,43	0,42	0,43	0,42	0,43
	Mediana	..	0,48	0,47	0,49	0,48	0,48
Grécia	Média	0,32	0,33	0,33	0,33	0,32	0,33
	Mediana	0,44	0,45	0,45	0,45	0,44	0,45
Hungria	Média	0,40	0,40	0,39	0,40	0,39	0,38
	Mediana	0,54	0,53	0,51	0,53	0,52	0,50
Irlanda	Média	0,34	0,33	0,35	0,35	0,36	0,35
	Mediana	0,40	0,39	0,42	0,42	0,42	0,42
Letónia	Média	0,39	0,42	0,41	0,39	0,40	0,38
	Mediana	0,49	0,52	0,51	0,48	0,51	0,47
Lituânia	Média	0,41	0,42	0,45	0,43	0,41	0,41
	Mediana	0,51	0,52	0,56	0,54	0,51	0,51
Luxemburgo	Média	0,45	0,45	0,44	0,45	0,44	0,44
	Mediana	0,55	0,55	0,54	0,55	0,54	0,55
Holanda	Média	0,39	0,39	0,39	0,39	0,39	0,39
	Mediana	0,46	0,46	0,47	0,47	0,47	0,47
Polónia	Média	0,41	0,41	0,43	0,44	0,42	0,42
	Mediana	0,51	0,51	0,53	0,54	0,51	0,52
Portugal	Média	0,39	0,40	0,42	0,43	0,43	0,44
	Mediana	0,55	0,56	0,59	0,60	0,61	0,61
Eslováquia	Média	0,37	0,37	0,38	0,38	0,39	0,44
	Mediana	0,45	0,47	0,48	0,48	0,49	0,55
Eslovénia	Média	0,49	0,49	0,48	0,48	0,49	0,52
	Mediana	0,60	0,60	0,59	0,58	0,59	0,63
Espanha	Média	0,31	0,31	0,32	0,34	0,35	0,42
	Mediana	0,37	0,37	0,38	0,40	0,41	0,49
Reino Unido	Média	0,40	0,41	0,44	0,44	0,45	0,46
	Mediana	0,48	0,49	0,53	0,54	0,54	0,55
Roménia	Média	0,38	0,40	0,41	0,44	0,43	0,41
	Mediana	0,51	0,55	0,56	0,60	0,58	0,57

Fonte: OECD (2020a)

Outro indicador utilizado para medir a desigualdade dos rendimentos é o índice de Gini. Este índice, que mede a distribuição dos rendimentos, reflete as diferenças em todos os grupos populacionais. De acordo com o Eurostat (2020b), o valor do índice de Gini, para Portugal tem diminuído, revelando uma diminuição da desigualdade salarial. Contudo, o valor para 2019 é de 31,9%, o sexto valor mais elevado da União Europeia, estando apenas atrás da Bulgária, Lituânia, Letónia, Roménia e Espanha, verificando-se assim, que apesar do índice de Kaitz para a mediana ser elevado, a desigualdade continua bem vincada nas remunerações portuguesas.

Mello (2020) chama a atenção para a problemática do aumento do salário mínimo como redutor da desigualdade. Este afirma que ainda que

o argumento mais comum para a subida do salário mínimo é que este reduz a desigualdade social e atenua as dificuldades materiais dos trabalhadores pobres, [no entanto,] também não é possível ignorar que a subida do salário mínimo possa deixar de fora do mercado de trabalho alguns trabalhadores, e mais ainda nos períodos de recessão, em que a procura de trabalho não satisfaz o excesso da oferta.

O autor refere que os governos devem abster-se de promover o aumento dos salários mínimos, até porque, ao tentar criar maior igualdade, acabam por criar maior pobreza, pela via da redução de postos de trabalho, alertando para os cuidados que este indicador merece aquando da sua mexida.

4.3.2. Tributação de salários

A tributação dos rendimentos de singulares é vista como uma das formas de redistribuição de rendimentos e de mitigação das desigualdades sociais e económicas. Como tal, e de forma a compreender a essência da tributação dos salários e da RMMG em Portugal, vamos agora efetuar uma à análise estatística fiscal sobre os salários, desde o período da anterior crise global até aos dias de hoje.

Como pudemos verificar ao longo do capítulo 2, existem diversos critérios essenciais que a tributação de salários tem em conta para efetivar uma redução de desigualdades. Desde logo, o observado critério da igualdade, consubstanciado no critério da capacidade contributiva.

A aplicação das reduções das desigualdades inicia-se a partir de determinado escalão, exatamente para verificar o princípio da capacidade contributiva. A RMMG é protegida por esse mesmo limite, uma vez que se encontra abaixo do mínimo de existência definido pelo artigo 70.º do CIRS (14 x 1,5 x IAS). No ano de 2019, o mínimo de existência situou-se nos 9.150,96 €, tendo aumentado em 2020 para 9.215,01 €.

A acompanhar o aumento da RMMG, o IAS também tem crescido, conseqüentemente, aumentando também o mínimo de existência, aumentando o valor que, teoricamente, se pode considerar para o qual os indivíduos têm capacidade contributiva, a nível de IRS. Contudo, refira-se ainda que, no ano de 2019, o valor situou-se 750,96 € acima da RMMG, tendo em 2020 ficado apenas 325,01 € acima, o que reflete uma aproximação substancial dos dois valores de referência. No entanto, mesmo que a RMMG supere o valor definido como mínimo de existência pelo n.º 1 do artigo 70.º do CIRS, calculado com base no IAS, o n.º 4 do mesmo

artigo, salvaguarda que esse valor «não pode, por titular, ser inferior ao valor anual da retribuição mínima mensal», ou seja, 14 vezes a RMMG.

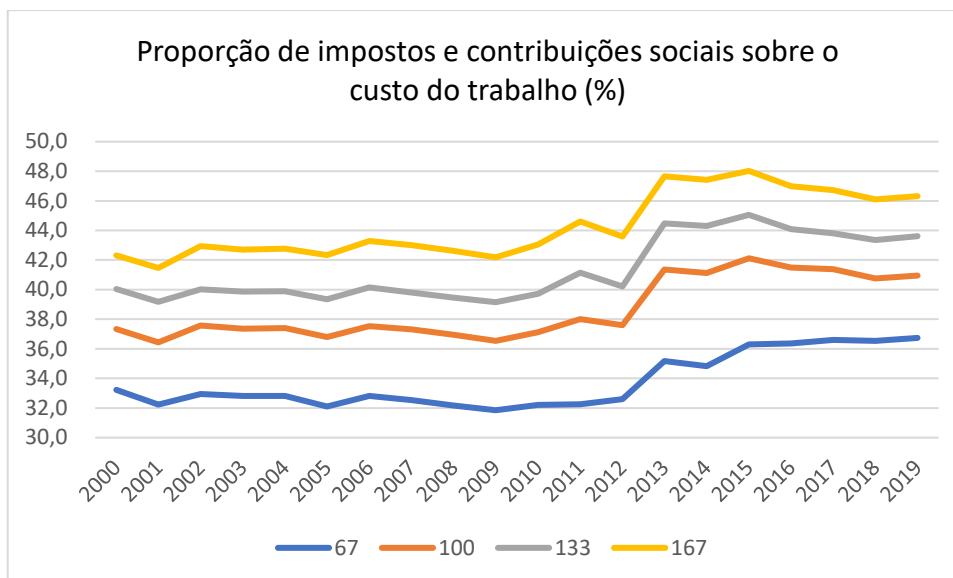
Quer isto dizer, que o código do imposto sobre o rendimento não é apenas redutor de desigualdades pela tributação. É também redutor de desigualdades por meio da criação de mecanismos de proteção do rendimento dos indivíduos que auferam abaixo do mínimo de existência, como é o caso da RMMG.

No que diz respeito aos rendimentos cuja matéria coletável é tributável, até dezembro de 2012, o artigo 68.º do CIRS continha 8 escalões de taxas gerais. A primeira taxa, de 11,50% era para rendimentos até 4.898 €. Já a última, era de 46,50% e para rendimentos superiores a 153.000 €.

Com o programa de resgate financeiro, iniciou-se um período de austeridade e a tabela com as taxas gerais do IRS foi atualizada. A partir de 2013, a tabela viu-se reduzida a apenas 5 escalões. O primeiro escalão era agora para rendimentos até 7.000 €, sendo tributado a uma taxa de 14,5%. Já o último escalão, passou a ser para rendimentos de apenas 80.000 €, perto de metade do anterior. Também as taxas intermédias foram reajustadas, adivinhando-se um agravamento da carga fiscal. Mas não foi só. A taxa adicional de solidariedade também foi agravada. Até 2012, a taxa de 2,5% incidia sobre a parte que excedesse 153.000 € de rendimento coletável. A partir de 2013, a taxa de 2,5% começou a incidir na parte do rendimento que excedesse os 80.000 €, até ao limite de 250.000 €, sendo que a parte que excedesse os 250.000 €, seria tributada a uma taxa de 5%.

Atualmente, e desde 2017, foram novamente acrescentados dois escalões intermédios ao IRS, tendo, no entanto, o primeiro e último escalão permanecido inalterados, sofrendo apenas ligeiros ajustes nos valores base, em função dos aumentos que se têm vindo a verificar a nível da RMMG.

A Figura 4.6 revela o impacto do aumento da carga fiscal em Portugal, demonstrando-nos a evolução da percentagem de imposto médio (IRS e SS) sobre o encargo total do empregador. Como podemos observar, entre 2000 e 2012, a carga fiscal manteve-se constante, variando entre os 36% e os 38% para um trabalhador que auferisse a remuneração média (linha laranja – 100). Contudo, de 2012 para 2013 existiu um enorme aumento do indicador, que coincide com o ano da entrada em vigor das novas tabelas de IRS, com escalões reduzidos.



Nota: as quatro linhas correspondem à proporção de impostos sobre o custo do salário de um trabalhador solteiro e sem filhos que ganhe 67%, 100%, 133% ou 167% do salário médio em Portugal.

Figura 4.6 - Proporção de imposto e contribuições sociais sobre o custo do salário (2000-2019)

Fonte: OECD (2020b)

Relativamente aos trabalhadores que auferem 67% da remuneração média (linha azul – 67), foi onde o aumento da carga fiscal sobre a remuneração foi inferior, como seria de esperar, aumentando 2,6 pontos percentuais. No que diz respeito à carga fiscal sobre a remuneração de um trabalhador com o salário médio, esta aumentou de 37,6% para 41,4%, registando uma variação de 3,8 pontos percentuais. Já sobre os trabalhadores que recebiam uma remuneração 33% superior à remuneração média (linha cinza – 133), foi onde se registou o maior aumento - 4,3 pontos percentuais. Por último, e ao contrário do que seria de esperar, o escalão com a segunda maior subida, trabalhadores com 167% do salário médio (linha amarela – 167), viram a sua carga fiscal aumentar para 47,7% - um aumento de 4,1 pontos percentuais.

Após o aumento de 2013, os indicadores registaram um ligeiro aumento até 2015, tendo posteriormente em 2016 assumido uma tendência, ainda que muito ligeira, descendente.

Os aumentos de taxa fiscal verificados não tiveram apenas impacto no rendimento das famílias. Até 2012, de acordo com a OCDE, o IRS representava, anualmente, entre 16% a 18% das receitas totais do Estado. A partir de 2013, o IRS passou a ter um peso de 22,61% das receitas fiscais, tendo ultimamente vindo a ver o seu peso reduzido, encontrando-se em 2019 perto dos 19%.

As contribuições para a SS, ainda que não tenham visto a sua importância relativa sobre o total da receita fiscal aumentada, importa referir que representam, anualmente, cerca de 27% das receitas fiscais totais do Estado. Ora, isto indica que em 2013, em plena crise económica, os

impostos e contribuições sobre os salários representavam mais de 48,5% das receitas fiscais do Estado. Valor que em 2019 rondou os 45%.

Contudo, este fora o exemplo para um indivíduo não casado e sem dependentes. Quando tratamos os dados de diferentes agregados familiares, obtemos taxas diferentes, dadas as deduções específicas à coleta associadas aos dependentes e a opção pela tributação em conjunto de indivíduos casados. A tabela seguinte simula exatamente quatro tipos de agregados familiares em Portugal, onde um indivíduo auferia a remuneração média. Observe-se:

Tabela 4.2 - Decomposição das taxas médias sobre o custo do trabalho

Agregado Familiar	Remun. Bruta	IRS	SS do trabalhador	SS do empregador	Remun. Líquida	Custo total do trabalhador	Impostos médios para a remuneração líquida (%)	Impostos médios sobre o custo do trabalho (%)	Taxa média (%) sobre o custo do trabalho		
									IRS	SS do empregado	SS empregador
1	16 720,27	-2 664,10	-1 839,23	-3 971,07	12 216,94	20 691,34	26,93	40,96	12,88	8,89	19,19
2	16 720,27	-1 932,71	-1 839,23	-3 971,07	12 948,34	20 691,34	22,56	37,42	9,34	8,89	19,19
3	16 720,27	-1 596,10	-1 839,23	-3 971,07	14 083,99	20 691,34	15,77	31,93	7,71	8,89	19,19
4	16 720,27	-864,71	-1 839,23	-3 971,07	14 608,22	20 691,34	12,63	29,4	4,18	8,89	19,19

Nota: 1 – Não casado, sem dependentes; 2 – Casado, único titular, sem dependentes; 3 – Não casado, dois dependentes; 4 – Casado, único titular, dois dependentes.

Fonte: OECD (2020c)

Na Tabela 4.2 podemos reparar que o custo para o empregador, em qualquer um dos casos, é igual. A nível de contribuições para a SS, todos os trabalhadores entregam o mesmo valor. As diferenças aparecem ao nível do IRS. Um trabalhador solteiro, sem dependentes, com a remuneração média entregou ao Estado, de IRS 2.664,10 € em 2019. O segundo trabalhador, apesar de não ter dependentes, apresenta a sua declaração de IRS com outro indivíduo, ainda que este não tenha rendimentos, daí, que tanto as deduções são superiores como a tributação é inferior, dada a aplicação do quociente familiar previsto no artigo 69.º do CIRS. Em relação aos dois seguintes agregados familiares, podemos associar o terceiro ao primeiro e o quarto ao segundo. As diferenças estão na presença dos dependentes e no conseqüente aumento das deduções à coleta previstas no CIRS.

Note-se ainda que, no caso do primeiro indivíduo, o custo total anual do trabalhador é de 20.691,34 € e este apenas auferia uma remuneração líquida de 12.216,94 € - uma diferença de 8.474,70 €.

Outro indicador utilizado pela OCDE para estimar o impacto dos impostos sobre os salários é o das taxas marginais de imposto (IRS e SS) sobre o custo total do trabalhador. Enquanto o primeiro indicador nos mostrava a carga tributária sobre o custo do salário, o segundo pretende

expor o impacto de um possível aumento dos salários – tal como explica a OECD (2020b), no caso do aumento de uma unidade monetária, qual a percentagem atribuída ao Estado.

De acordo com a OCDE, para o salário médio de Portugal, auferido por um indivíduo não casado e sem dependentes, este valor situa-se nos 51,11%. Isto significa que o aumento do custo de 1 € no salário, originará, só a nível de tributação sobre o rendimento e SS, 0,51 € para o Estado. Ou seja, o próprio Estado sai a ganhar mais com o aumento do salário do que o próprio trabalhador.

Considerando também uma taxa média de IVA de 16% e o escalão mais elevado do IRS, Fritzon e Timbro (2019), calculam uma taxa marginal de 72%, a quarta mais elevada da Europa, apenas atrás da Suécia (76%), Eslovénia e Bélgica (73%). Ou seja, o aumento da remuneração de uma unidade monetária a um indivíduo no escalão mais alto da tributação em Portugal, origina um retorno de 72% para o Estado português.

5. Impacto fiscal do aumento da RMMG

No último capítulo desta dissertação, vamos abordar o tema-chave da mesma: qual o impacto fiscal de um aumento da RMMG? Que receitas ou despesas orçamentais acrescem do aumento da RMMG? De modo a analisar profundamente esse impacto, importa também analisar que efeitos que este provoca no emprego (desemprego).

Por último, iremos simular os efeitos de um possível aumento da RMMG para 2021, onde os custos com o aumento ficariam a cargo do Estado.

5.1. Metodologia

Em primeiro lugar, iremos analisar os estudos que foram realizados no âmbito do impacto no emprego, provocado pelos aumentos da RMMG. É importante verificar o número de postos de trabalho que o aumento da RMMG pode destruir, principalmente em tempos de crise, de forma a calcular o impacto orçamental dessa mesma medida, por meio da atribuição de subsídios de desemprego e diminuição da receita fiscal.

Existem diversos trabalhos onde podemos estudar o impacto do aumento do indicador mínimo, contudo, recorreremos ao estudo de Cerejeira *et al.* (2011) para efetuar a análise ao impacto em Portugal, uma vez que estes observaram o impacto que os aumentos da RMMG tiveram no emprego, em específico dos TCO, entre 2005 e 2010, bem como uma previsão para o impacto do aumento registado em 2011, e ainda, como um possível aumento em 2012 teria impactado estes mesmos trabalhadores.

Em segundo lugar, analisaremos o impacto fiscal do aumento da RMMG, focando-nos no aumento de 2010 para 2011 e no impacto que teria tido um aumento da RMMG para 500 € em 2012. De uma forma não tão profunda, por falta de dados acerca do impacto no emprego, iremos também efetuar uma análise ao aumento que se verificou de 2018 para 2019 e de 2019 para 2020.

Por último, iremos simular o impacto de um eventual aumento da RMMG em 2021, observando duas óticas distintas. Por um lado, o aumento tradicional, totalmente suportado pela entidade empregadora. Por outro, uma nova perspetiva, por nós simulada, em que o Estado suporta o aumento da RMMG, por meio da TSU do empregador. De ressaltar, que à semelhança do impacto que analisaremos no ano de 2019 e 2020, para o impacto de 2021 não poderemos

observar dados sobre o emprego, até porque se trata de uma análise própria, com um valor de aumento estimado.

Teremos em consideração as taxas da SS, quer do empregador, quer do trabalhador e os indivíduos abrangidos pela RMMG no ano anterior ao do aumento, pois serão esses os abrangidos pela medida. Iremos calcular, tanto o aumento das contribuições, provocado pelo aumento da RMMG, como também, a diminuição de contribuições, provocada pela perda de emprego, que o aumento da remuneração origina. O aumento será calculado pela diferença das contribuições nos dois anos, enquanto a perda será calculada com base nas contribuições do ano anterior ao aumento (pois era essa a contribuição que estava a ser entregue, sendo essa a que se perde, e não a nova).

De modo a obtermos um resultado do impacto o mais completo possível, iremos recorrer aos dados disponibilizados pela PORDATA para a análise ao número de TCO na análise dos dois primeiros aumentos, bem como a percentagem destes que afere a RMMG, pois é onde se observa uma amostra mais abrangente e, onde se podem verificar os dois indicadores.

Já para o impacto do aumento de 2020, iremos utilizar os dados divulgados recentemente pela Ministra do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, onde se observam os TCO que auferem a RMMG no 3.º trimestre de 2019. Já para a simulação do impacto do possível aumento de 2021, iremos considerar os dados divulgados pela mesma Ministra, na reunião da Comissão Permanente de Concertação Social, onde dá conta de 854 mil trabalhadores abrangidos pela RMMG no terceiro trimestre de 2020 (Caetano 2020).

Analisaremos ainda o impacto do aumento do consumo provocado pelo aumento do rendimento disponível, bem como a diminuição, provocada pela perda de empregos, utilizando os mesmos critérios do estudo realizado por Fritzson e Timbro (2019), que consideram uma taxa média de 16% para impostos sobre o consumo em Portugal, assumindo que do aumento líquido da remuneração não existe poupança, bem como, que a perda de salário implica a diminuição de consumo.

A destruição de postos de trabalho indicada no estudo, seria a média de todos os grupos etários, de todos os escalões de rendimentos e de todo o país, sendo por isso, impossível verificar qual o impacto fiscal direto dessa descida. No entanto, os estudos que analisámos demonstram-nos que a maior perda de emprego está associada a quem afere a remuneração mínima, pelo que, aquando dos cálculos, iremos partir dessa premissa.

Por último, uma vez mais, um dado que parte da nossa simulação, é que todos os indivíduos que perderam o seu posto de trabalho estavam abrangidos pelo subsídio de desemprego, auferindo o seu valor médio, do ano em análise, tendo permanecido nessa situação durante pelo menos um ano.

Por último, iremos considerar que o aumento do custo para a entidade patronal resulta numa poupança fiscal, a nível de IRC, apreciando a taxa normal, de 21%.

5.2. Impactos do aumento da RMMG no emprego

Como observámos anteriormente, Portugal apresenta um índice de Kaitz muito elevado. Quanto mais próximo o valor se aproximar da unidade, maior será o impacto do aumento da RMMG.

Nos últimos aumentos da RMMG, e como foi possível observar no capítulo anterior, à medida que a RMMG aumentava, também o número de trabalhadores abrangidos pela medida crescia. Ao nível do emprego, os aumentos de 2016 em diante não tiveram um impacto estrutural muito relevante, uma vez que nos encontrávamos num período de crescimento económico e o emprego tem vivido tempos de crescimento positivo, levando a que a destruição de postos de trabalho seja colmatada pela criação de novos.

Mas nem sempre foi assim. E, tendo em conta o período atribulado que se vive, importa analisar os impactos que esses aumentos produzem no emprego, em períodos de maior insegurança económica e financeira.

Neumark e Wascher (2008, p. 39), realizaram um estudo empírico de forma a perceber a recetividade das economias aos salários mínimos nacionais. De acordo com estes,

about two-thirds of the hundred or so studies that we discuss yield relatively consistent (although by no means always statistically significant) evidence of negative employment effects of minimum wages—while only eight give a relatively consistent indication of positive employment effects.

Em Portugal, até 1987, os jovens, com idades compreendidas entre os 18 e os 19 anos, auferiam um remuneração considerada sub-mínimo. Nesse ano, essa remuneração foi abolida e começaram a receber remuneração igual à dos restantes. Os autores (p. 97) analisaram um estudo de Sónia Pereira que atribuiu a essa alteração uma elasticidade negativa, que varia entre -

0,2 até -0,4, para os jovens. Um valor que se pode considerar elevado, mas que, de acordo com os dados recolhidos pelos autores, não diverge das restantes elasticidades.

Também Silva (2008, p. 2) determinou um impacto negativo para a extinção do sub-mínimo, observando que os indivíduos que mais prejudicados saíram pela medida, foram exatamente aqueles que a medida previa proteger, descrevendo que,

[t]he results are consistent with the view that the MW¹⁸ increase had some negative impact on employment of unskilled workers, the most affected group: an increase of 1% in wage induced by the increase in MW reduces employment of this group of workers between 0.42% to 0.47% Nevertheless, this negative impact was partially compensated by the substitution of more for less-skilled teenagers, because there is some evidence that the elasticity of substitution between young workers with different skills is different from zero.

Em 2011, a pedido do Ministério da Economia e do Emprego, Carneiro *et al.* elaboram um estudo que pretendia demonstrar o impacto da RMMG e dos seus aumentos no mercado do trabalho português.

Analisando os aumentos observados entre 2005 e 2010, os autores estimaram o impacto que o aumento teve na remuneração base dos trabalhadores, por sexo, nível de qualificação, localização, grupo etário e setor.

Das análises, conclui-se que o aumento da remuneração provocou efeitos consideravelmente positivos no salário base, destacando-se os jovens, o sexo feminino e os trabalhadores com menores níveis de qualificação e que residem na região Norte de Portugal e na Região Autónoma dos Açores. Contudo, foi onde os aumentos mais se destacaram que também surgiram as maiores destruições de postos de trabalho – no entanto, os autores afirmam não poder associar esta destruição diretamente com o desemprego, uma vez que pode estar associada uma transição de TCO para trabalhador independente ou mesmo a sua aposentação (ainda que isso não se possa aplicar no caso dos jovens).

Atente-se na tabela da Figura 5.1 de modo a compreender a análise:

¹⁸ Minimum Wages

Efeitos sobre os salários base e emprego por conta de outrem associados ao aumento da massa salarial, induzido pelo aumento do SMN, por grupo etário

Ano	[16,18[[18,21[[21,25[[25,30[[30,40[[40,65[
Aumento da massa salarial base (real) induzido pelo aumento do SMN, por grupo etário						
2005	4.17%	0.49%	0.07%	0.03%	0.02%	4.17%
2006	4.22%	0.47%	0.07%	0.03%	0.02%	4.22%
2007	5.13%	1.03%	0.35%	0.16%	0.13%	5.13%
2008	7.04%	2.22%	1.01%	0.50%	0.40%	7.04%
2009	8.34%	2.96%	1.48%	0.76%	0.62%	8.34%
2010	7.38%	2.57%	1.34%	0.69%	0.53%	7.38%
Efeito sobre o emprego por conta de outrem associado ao aumento da massa salarial, induzido pelo aumento do SMN, por grupo etário						
2005	-4.65%	-0.55%	-0.08%	-0.03%	-0.03%	-0.03%
2006	-4.71%	-0.52%	-0.08%	-0.03%	-0.02%	-0.03%
2007	-5.73%	-1.15%	-0.39%	-0.18%	-0.15%	-0.14%
2008	-7.85%	-2.48%	-1.13%	-0.56%	-0.45%	-0.42%
2009	-9.30%	-3.30%	-1.65%	-0.85%	-0.69%	-0.70%
2010	-8.24%	-2.87%	-1.50%	-0.76%	-0.59%	-0.62%

Figura 5.1 - Efeitos dos aumentos da RMMG sobre o salário base e o emprego

Fonte: Carneiro *et al.* (2011, p. 39)

Em termos percentuais, o impacto que advém do aumento do indicador mínimo fora sempre superior ao impacto na remuneração. Quanto maior era o aumento real, maior era o impacto negativo no emprego.

A nível global, verificaram o impacto que os aumentos entre 2005 e 2010 provocaram nos TCO, bem como, o expectável para 2011 e 2012.

Para o ano de 2011, os autores estimaram que o aumento de 10,00 € que se havia registado nesse ano iria provocar uma redução dos postos de trabalho dos TCO em 0,19%. Foi a menor quebra que registaram desde 2006, sendo também, a menor variação real.

Por último, os autores concluíram que, caso se procedesse ao aumento da RMMG, para 500 € em 2012, iria originar-se uma destruição total de empregos por conta de outrem entre -0,34% e -0,01%, dependendo da evolução do preço dos bens (deflator do crescimento do PIB). Os autores traçaram três impactos possíveis no emprego, em 2012.

Atente-se na Figura 5.2, onde se observam os impactos globais na massa salarial e no emprego.

Efeitos sobre os salários base e emprego por conta de outrem associados ao aumento da massa salarial, induzida pelo aumento do SMN, total

Ano	Variação (real) do SMN	Aumento da massa salarial base (real) induzido pelo aumento do SMN	Efeito sobre o emprego por conta de outrem associado ao aumento da massa salarial (induzido pelo aumento do SMN)
2005	-0.08%	0.06%	-0.06%
2006	0.03%	0.05%	-0.06%
2007	1.71%	0.18%	-0.20%
2008	4.11%	0.50%	-0.56%
2009	5.38%	0.76%	-0.85%
2010	3.99%	0.66%	-0.73%
2011 (a)	1.31%	0.17%	-0.19%
2012 (b)	0.09%	0.01%	-0.01%
2012 (c)	1.07%	0.15%	-0.17%
2012 (d)	2.07%	0.30%	-0.34%

Nota: A variação real do SMN foi calculada com base no deflator do PIB do terceiro trimestre de cada ano, com exceção do ano de 2011 em que se considerou o deflator do PIB do primeiro trimestre (2001(a)). Para o ano de 2012 projetou-se o crescimento do deflator do PIB em três cenários alternativos: 3% (linha 2012 (b)), 2% (linha 2012 (c)) e 1% (linha 2012 (d)). Assumiu-se que o SMN, nominal, em 2012 será igual a 500 euros. Nas simulações referentes aos anos de 2011 e 2012 o aumento da massa salarial, representado na terceira coluna, foi calculado com base na distribuição salarial reportada no mês de Outubro de 2010 e de Março de 2011, respetivamente, tendo como fonte os dados da Segurança Social. Nos restantes anos, utilizaram-se os dados dos Quadros de Pessoal.

Figura 5.2 - Efeitos dos aumentos da RMMG entre 2005 e 2010 e prováveis efeitos para 2011 e 2012, no emprego

Fonte: Carneiro et al. (2011, p. 37)

Uma dos fatores que mais chama à atenção é o facto do aumento da massa salarial base (real), induzida pelo aumento da RMMG, ser sempre inferior ao efeito negativo que esse aumento provoca no emprego, com exceção para 2005, em que foi igual.

No mesmo estudo, foi também desaconselhado aos decisores políticos que promovessem aumentos da RMMG durante ciclos económicos negativos, pois os mais prejudicados acabariam por ser os que, na teoria, mais intenção havia em privilegiar.

Também Centeno *et al.* (2011), concluem que os aumentos da RMMG estão associados à perda de emprego, conduzindo também a uma maior rotatividade dos trabalhadores abrangidos pelo valor mínimo, originado uma perda de produtividade.

Por último, Dolton e Bondibene (2012) publicaram um estudo sobre o mesmo tema, focando-se em períodos de recessão económica, observados entre 1971 e 2009. Os autores demonstraram o impacto da RMMG no emprego, num conjunto de 33 países da OCDE, entre os quais, Portugal. A pergunta chave do estudo (p. 101), e que se aplica nos tempos de hoje é: «What should governments do with the level of the minimum wage (MW) in times of recession?»

O estudo separou os trabalhadores em dois grupos, um em que as idades se compreendiam entre os 16 e os 24, e outro entre os 25 e os 64. Foram fixados certos determinantes, de modo

a neutralizar eventuais efeitos ideológicos ou culturais. No estudo, comprovou-se que os aumentos das retribuições mínimas garantidas tinham impactos negativos no emprego, agravados em períodos de recessão. Os principais prejudicados eram os jovens, onde, além da perda de emprego, se observava uma dificuldade acrescida na entrada do mercado de trabalho. Segundo os autores, a perda de emprego para adultos chegava a ser insignificante.

O estudo concluiu que durante a recessão de 2008-2009, um decréscimo da economia em apenas 0,01%, conjugado com um aumento de 10% da RMMG, resultava numa destruição de postos de trabalho, que variara entre 2,6 e 4,1%.

Outro fator a ter em conta, é que na média dos países observados, a RMMG apenas representa cerca de 5% dos trabalhadores. Algo que em Portugal não se aplica, uma vez que apresentamos valores bem superiores, agravando quaisquer impactos derivados do aumento da RMMG.

5.3. Impactos fiscais

5.3.1. Aumento da RMMG 2010/2011

No ano de 2011, já em plena crise económica, a RMMG foi aumentada, de 475,00 € brutos mensais para 485,00 €.

Como pudemos verificar, Carneiro *et al.* (2011) estimaram um impacto negativo sobre o emprego dos TCO de 0,19%. Tendo em conta um número total de TCO de 3.765.800, ver-se-iam destruídos 7.155 postos de trabalho.

Em primeira análise, vamos identificar as diferenças que se verificaram a nível do rendimento dos indivíduos, bem como, das contribuições para a SS, de ambas as partes (Tabela 5.1).

Tabela 5.1 - Impacto do aumento da RMMG de 2011, por trabalhador

	RMMG	TSU trabalhador	TSU empregador	IRS	RMMG líquida	Custo total trabalhador
2010 (mensal)	475,00	52,25	112,81	0,00	422,75	587,81
2011 (mensal)	485,00	53,35	115,19	0,00	431,65	600,19
2010 (anual)	6 650,00	731,50	1 579,38	0,00	5 918,50	8 229,38
2011 (anual)	6 790,00	746,90	1 612,63	0,00	6 043,10	8 402,63
Varição Mensal	10,00	1,10	2,38	0,00	8,90	12,38
Varição Anual	140,00	15,40	33,25	0,00	124,60	173,25

Fonte: Cálculos do autor

Como podemos observar, anualmente os trabalhadores auferiram mais 124,60 € líquidos. Já o aumento do custo para a entidade patronal ascendeu a 173,25 € por indivíduo, tendo as contribuições para a SS, de ambas as partes, aumentado em 48,65 € por ano.

Na Tabela 5.2 observamos o impacto da perda de emprego por parte de 7.155 TCO, que auferiam a RMMG em 2010.

Tabela 5.2 - Impacto orçamental provocado pela perda de emprego, derivada do aumento da RMMG, em 2011

Impacto no emprego	Aumento N.º desempregados	Custo subsídios	Perda contribuições TSU	Perda receita IVA	Impacto orçamental
-0,19%	7 155	24 849 384 €	16 534 357 €	2 799 616 €	-44 183 358 €

Fonte: Cálculos do autor

Verifica-se, portanto, um aumento da despesa com subsídios na casa dos 24,85 milhões de euros, aos quais se juntam as perdas de contribuições para a SS e de receita de IVA, provocadas pela diminuição do consumo, de 16,5 e 2,8 milhões de euros. O impacto total da destruição de empregos é negativo, num valor superior a 44 milhões de euros.

Tabela 5.3 – Impacto orçamental provocado pelo aumento da RMMG, em 2011

N.º trabalhadores RMMG	Aumento TSU empregados	Aumento TSU empregadores	Aumento receita IVA	Poupança fiscal (IRC)	Impacto orçamental
388 254	5 979 111 €	12 909 445 €	7 740 231 €	14 125 650 €	12 503 137 €

Fonte: Cálculos do autor

Já o impacto fiscal provocado pelo aumento da RMMG (Tabela 5.3), registou um aumento das contribuições para a SS em quase 19 milhões de euros, aos quais se acrescentam um aumento da receita de IVA, impulsionado pelo aumento líquido dos salários, em 7,7 milhões de euros. Contudo, do aumento do gasto das empresas, estima-se uma poupança fiscal, a nível de IRC, num valor superior a 14 milhões de euros. O aumento da receita é, portanto, de 12,5 milhões de euros.

Tabela 5.4 - Impacto orçamental global, 2011

Aumento de receita	Diminuição de receita	Impacto
12 503 137 €	-44 183 358 €	-31 680 220 €

Fonte: Cálculos do autor

Resumindo, na Tabela 5.4, podemos verificar o impacto final. Dado o aumento da receita em 12,5 milhões de euros e uma diminuição de 44 milhões de euros, estimamos um impacto global

negativo em 31,68 milhões de euros. Recordemo-nos que este impacto é provocado por um aumento de apenas 10,00 € brutos mensais.

5.3.2. O possível aumento de 2012

Em 2006 o Governo tinha estipulado como objetivo para o ano de 2011 o aumento da RMMG para 500,00 €. Contudo, estávamos perante uma grave crise económica, e o executivo solicitou um estudo para analisar o impacto, a nível do emprego, dessa mesma medida. Recorrendo aos dados desse mesmo estudo, de Carneiro *et al.* (2011), iremos verificar o que teria acontecido se de 2011 para 2012 o aumento tivesse acontecido.

À semelhança do que fizemos no ponto anterior, iremos analisar o impacto individual da medida, por cada trabalhador (Tabela 5.5).

Tabela 5.5 - Impacto do possível aumento da RMMG de 2012, por trabalhador

	RMMG	TSU trabalhador	TSU empregador	IRS	RMMG líquida	Custo total trabalhador
2011 (mensal)	485,00	53,35	115,19	0,00	431,65	600,19
2012 (mensal)	500,00	55,00	118,75	0,00	445,00	618,75
2011 (anual)	6 790,00	746,90	1 612,63	0,00	6 043,10	8 402,63
2012 (anual)	7 000,00	770,00	1 662,50	0,00	6 230,00	8 662,50
Varição Mensal	15,00	1,65	3,56	0,00	13,35	18,56
Varição Anual	210,00	23,10	49,88	0,00	186,90	259,88

Fonte: Cálculos do autor

Em 2011, cerca de 420 mil trabalhadores auferiam a RMMG. Como podemos observar na Tabela 5.5, a medida permitiria um aumento líquido anual de 186,90 € para cada um desses indivíduos. O aumento do custo individual de cada um ascenderia a 259,88 €.

Carneiro *et al.* (2011), simularam o impacto observando três comportamentos diferentes para o deflator do PIB, tendo por isso, chegado a três cenários diferentes de destruição de postos de trabalho: -0,34%, -0,17% e -0,01%. Tendo em conta o número de trabalhadores que se observava (3.719.100), as três simulações provocariam, correspondentemente, a destruição de 12.645, 6.322 e 372 indivíduos.

Como tal, iremos observar os três cenários, comparando primeiro, o impacto provocado pela destruição de postos de trabalho (Tabela 5.6):

Tabela 5.6 - Impacto orçamental, provocado pela perda de emprego, derivada do possível aumento da RMMG, em 2012

	Impacto no emprego	Aumento N.º desempregados	Custo subsídios	Perda contribuições TSU	Perda receita IVA	Impacto orçamental
Cenário 1	-0,34%	12 645	47 190 916 €	29 836 052 €	4 675 795 €	-81 702 763 €
Cenário 2	-0,17%	6 322	23 595 458 €	14 918 026 €	2 337 898 €	-40 851 382 €
Cenário 3	-0,01%	372	1 387 968 €	877 531 €	137 523 €	-2 403 022 €

Fonte: Cálculos do autor

No pior cenário, em que o deflator apresentava um crescimento de 1 %, observar-se-iam custos com subsídios a ascender a 47 milhões de euros, aos quais se juntariam as perdas de contribuições para a SS, num valor próximo dos 30 milhões de euros. Já a diminuição do rendimento dos indivíduos, originaria perdas na receita de IVA, em cerca de 4,6 milhões de euros. No total, apreciar-se-ia um valor global negativo a ascender a 81,7 milhões de euros.

Por sua vez, no Cenário 2, a situação não é tão robusta. Apenas se esperariam perdas de contribuições para a SS em cerca de 14,9 milhões de euros, enquanto o custo dos subsídios rondaria os 23,6 milhões de euros. As perdas de receita de IVA seriam de 2,3 milhões de euros, o que resultaria num valor global negativo de 40 milhões de euros.

Já no terceiro cenário, em que apenas se observaria a destruição de 372 postos de trabalho, o impacto é mais reduzido, ascendendo a um valor global de apenas 2,4 milhões de euros, dos quais 1,38 se justificam com o aumento da despesa com subsídios, 0,8 derivado da perda de contribuições para a SS e, por último, uma perda de receita de IVA de 0,14.

Na Tabela 5.7, podemos verificar o impacto orçamental que teria sido provocado, nos 3 cenários, pelo aumento do vencimento dos trabalhadores abrangidos pela RMMG:

Tabela 5.7 – Impacto orçamental provocado pelo possível aumento da RMMG, em 2012

	N.º trabalhadores RMMG	Aumento TSU empregados	Aumento TSU empregadores	Aumento receita IVA	Poupança fiscal (IRC)	Impacto orçamental
Cenário 1	407 613	9 415 869 €	20 329 716 €	12 189 270 €	22 244 990 €	19 689 865 €
Cenário 2	413 936	9 561 918 €	20 645 050 €	12 378 337 €	22 590 031 €	19 995 274 €
Cenário 3	419 886	9 699 376 €	20 941 834 €	12 556 283 €	22 914 775 €	20 282 717 €

Fonte: Cálculos do autor

No Cenário 1, com 407.613 trabalhadores abrangidos pela RMMG, os aumentos das contribuições para a SS ascenderiam a mais de 29 milhões de euros, enquanto o aumento da receita do IVA se esperava agora superior a 12,5 milhões de euros. Por último, esperava-se que as empresas tivessem uma poupança fiscal na ordem dos 22 milhões de euros, com o aumento

dos encargos com os salários. Resultado, um impacto orçamental positivo na ordem dos 19,7 milhões de euros.

Por sua vez, no Cenário 2 e no Cenário 3, a situação não diverge muito do Cenário 1. Observar-se-iam 413.936 e 419.886 trabalhadores abrangidos pela RMMG, sendo que os impactos seriam aproximadamente de 30 milhões de euros em aumento de contribuições para a SS, 12,5 milhões de euros arrecadados em sede de IVA e uma poupança fiscal para as empresas na ordem dos 20 milhões de euros. O impacto seria positivo para ambos, sendo de 20 milhões de euros para o Cenário 2 e de 20,3 milhões para o cenário 3.

Por último, a Tabela 5.8 permite-nos comparar os resultados globais de cada um dos cenários:

Tabela 5.8 - Impacto orçamental global, 2012

	Aumento de receita	Diminuição de receita	Impacto
Cenário 1	19 689 865 €	-81 702 763 €	-62 012 898 €
Cenário 2	19 995 274 €	-40 851 382 €	-20 856 108 €
Cenário 3	20 282 717 €	-2 403 022 €	17 879 695 €

Fonte: Cálculos do autor

No primeiro cenário, observa-se um impacto bastante negativo, superior a 62 milhões de euros. O segundo cenário, menos grave, vê o impacto reduzido em um terço do primeiro cenário, realizando um impacto negativo de 20,86 milhões de euros. Por último, o terceiro cenário, em que a perda de emprego estimada era reduzida, observar-se-ia um impacto fiscal positivo na ordem dos 17,88 milhões de euros.

5.3.3. Aumento 2018/2019

Em 2019 a RMMG foi atualizada, de 580,00 € para 600,00 €.

Para a análise do aumento verificado em 2019 não temos, ainda, as indicações acerca da perda de emprego. Contudo, sabemos que no ano de 2019, o país atravessava um momento de crescimento económico e que a destruição de postos de trabalho foi colmatada pela criação de novos. Em 2018 observavam-se 4.056.500 TCO, tendo esse valor aumentado em cerca de 28 mil, para 4.084.800, de acordo com os dados disponibilizados pela PORDATA, ao contrário do que observámos nas análises anteriores, em que o número de trabalhadores se ia deteriorando. No entanto, e como já aqui se referiu, pode ter originado uma maior rotatividade dos trabalhadores que auferem a RMMG, principalmente entre os jovens.

Na Tabela 5.9 podemos observar o impacto individual do aumento da RMMG no salário de cada trabalhador e no custo para a entidade patronal.

Tabela 5.9 - Impacto do aumento da RMMG de 2019, por trabalhador

	RMMG	TSU trabalhador	TSU empregador	IRS	RMMG líquida	Custo total trabalhador
2018 (mensal)	580,00	63,80	137,75	0,00	516,20	717,75
2019 (mensal)	600,00	66,00	142,50	0,00	534,00	742,50
2018 (anual)	8 120,00	893,20	1 928,50	0,00	7 226,80	10 048,50
2019 (anual)	8 400,00	924,00	1 995,00	0,00	7 476,00	10 395,00
Variação Mensal	20,00	2,20	4,75	0,00	17,80	24,75
Variação Anual	280,00	30,80	66,50	0,00	249,20	346,50

Fonte: Cálculos do autor

Na tabela é possível verificar que o aumento bruto de 20,00 € mensais, reproduziu um aumento da remuneração líquida anual destes trabalhadores em 249,20 €. As contribuições para a SS também aumentaram, sendo que, anualmente, o trabalhador passou a entregar mais 30,80 € e o empregador mais 66,50 €. No total, o empregador verificou um custo anual de mais 346,50 € por cada empregado que auferia a RMMG.

No 4.º trimestre de 2018, cerca de 700.000 trabalhadores eram abrangidos pelo indicador mínimo, de acordo com os dados do GEP-MTSSS (Caetano, 2020).

Tabela 5.10 - Impacto orçamental do aumento da RMMG em 2019

N.º trabalhadores RMMG	Aumento TSU empregados	Aumento TSU empregadores	Aumento receita IVA	Poupança fiscal (IRC)	Impacto orçamental
700 000	21 560 000 €	46 550 000 €	26 166 000 €	50 935 500 €	43 340 500 €

Fonte: MTSSS (Caetano, 2020) e cálculos do autor

A Tabela 5.10 permite-nos observar o impacto orçamental estimado, que o aumento do vencimento de quase 700 mil trabalhadores produziu. A nível de contribuições para a SS, verificou-se um aumento total de 68,1 milhões de euros, sendo 21,6 a cargo dos trabalhadores e 46,5 dos empregadores. A nível de IVA, espera-se que o aumento da RMMG se tenha refletido num aumento de 26,2 milhões de euros. Por último, os aumento dos gastos com pessoal, permitiu às empresas uma poupança fiscal na ordem dos 51 milhões de euros.

Em suma, verificou-se um impacto orçamental positivo de 43 milhões de euros, sem considerar eventuais destruições de postos de trabalho que possam ter ocorrido, derivadas do aumento da RMMG.

5.3.4. Aumento 2019/2020

Em 2020, a retribuição mínima mensal garantida observou um aumento de 35,00 €. À semelhança do que temos verificado até aqui, observe-se o impacto que tal aumento provoca, individualmente em cada trabalhador (Tabela 5.11):

Tabela 5.11 - Impacto do aumento da RMMG de 2019, por trabalhador

	RMMG	TSU trabalhador	TSU empregador	IRS	RMMG líquida	Custo total trabalhador
2019 (mensal)	600,00	66,00	142,50	0,00	534,00	742,50
2020 (mensal)	635,00	69,85	150,81	0,00	565,15	785,81
2019 (anual)	8 400,00	924,00	1 995,00	0,00	7 476,00	10 395,00
2020 (anual)	8 890,00	977,90	2 111,38	0,00	7 912,10	11 001,38
Variação Mensal	35,00	3,85	8,31	0,00	31,15	43,31
Variação Anual	490,00	53,90	116,38	0,00	436,10	606,38

Fonte: Cálculos do autor

Habitualmente, a RMMG vê atualizações brutas de 20,00 € ou 30,00 € mensais. No ano de 2020 observou-se um aumento, superior à média, de 35,00 € brutos mensais. Essa atualização refletiu-se num aumento de 436,10 € líquidos anuais, por trabalhador, e num aumento de 606,38 € no custo de cada trabalhador abrangido pela RMMG.

À semelhança do que aconteceu em 2019, este aumento estipulou-se durante tempos de crescimento económico, pelo que, além de não existirem ainda dados acerca do desemprego que possa ter causado, este poderia ter sido colmatado pela criação de novos postos de trabalho ou pela rotatividade de recursos humanos. No entanto, ainda que possa, eventualmente, já estar impactado pela pandemia do COVID-19, registou-se uma quebra de 30 mil TCO, de acordo com GEP-MTSSS, no primeiro trimestre do ano. Algo que pode indicar que este aumento foi prejudicial para o emprego, e que pode ter agravado os efeitos económicos da pandemia, principalmente no que respeita a pequenas e médias empresas.

Tabela 5.12 - Impacto do aumento da RMMG em 2020

N.º trabalhadores RMMG	Aumento TSU Empregados	Aumento TSU empregadores	Aumento receita IVA	Poupança fiscal (IRC)	Impacto orçamental
721 000	38 861 900 €	83 906 375 €	47 164 215 €	91 811 239 €	78 121 251 €

Fonte: MTSSS (Caetano, 2020) e cálculos do autor

Contudo, e por falta de dados, apenas podemos considerar o impacto que, teoricamente, se observaria num universo de 721.000 trabalhadores, e onde não se prevêem despedimentos.

Os dados da Tabela 5.12 demonstram que se esperava um aumento das contribuições para a SS, por parte dos empregados, de 38,86 milhões de euros, ao passo que da parte dos empregadores se esperava um acréscimo de 83,91 milhões de euros. Já o aumento de rendimento disponível, teria um impacto superior a 47 milhões de euros. Ao nível da poupança fiscal derivado do aumento dos gastos, previam-se 91,8 milhões de euros.

Globalmente, esperava-se um impacto orçamental positivo, na ordem dos 78 milhões de euros.

5.4. O possível aumento de 2020/2021

Na simulação do impacto de um aumento para 2021, e, uma vez que já verificámos as intenções governamentais de manter o aumento apesar da crise económica que nos assola, iremos analisar o impacto que teria um aumento patrocinado pelo Estado. É intenção contrapor com uma análise ao impacto habitual da medida, contudo, e à semelhança do que se observou na análise de 2019 e 2020, não dispomos de informação acerca do impacto no emprego, algo que seria inteiramente relevante.

A medida careceria de um carácter temporário, tal como têm as medidas para fazer face a esta crise pandémica, e observaria nos seus regulamentos, normas que impedissem abusos por parte das entidades que desta pudessem usufruir. Exemplo seria o impedimento dos empregadores em diminuir a retribuição de qualquer trabalhador que auferisse uma remuneração superior àquela, no ano anterior.

5.4.1.1. O valor

No preâmbulo do Decreto-Lei n.º 167/2019, de 21 de novembro, que define o valor da RMMG para 2020, o Governo afirma a vontade de aumentar o valor mínimo de referência para 750,00 € até 2023.

De modo a atingir o objetivo, o indicador tem de crescer a uma taxa média de 5,7% até 2023. Dada a problemática da falta de cálculos que sustentem o valor, iremos utilizar o valor proposto pelo Governo, sendo que para 2021, o crescimento absoluto deverá ser de 36,00 €, para 671,00 €, em 2022, 38,00€ para 709,00 € e, finalmente, em 2023, chegará aos 750,00 € com um aumento de 41,00 €.

Atualmente, a comunicação social avança um valor provisório de aumento de 25,00 € para 2021, ainda que nada esteja definitivamente acordado.

Em termos brutos, e não considerando alterações nas remunerações mínimas dos restantes parceiros, Portugal passaria do meio da tabela (11.º) para a 9.ª posição, logo atrás da Eslovénia. Já em termos reais, e assumindo aqui a moeda do Eurostat, o valor mensal (para 12 meses) seria de 890,59 PPS. Não considerando quaisquer alterações nas remunerações mínimas dos restantes países, esta alteração elevaria Portugal para o 10.º salário mínimo real mais elevado da União Europeia, a par com Malta, onde se auferem 890,00 PPS mensais, ficando assim na liderança do grupo 1 (recorde-se que atualmente está na 13.ª posição). Ainda assim, refira-se que a média atual da União é de 1.000 PPS.

De acordo com os últimos dados disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística, o limiar de pobreza em 2018 situava-se nos 6.014 €. O valor líquido por nós proposto para 2021, fixa-se 39% acima desse valor, ou seja, mais 2.346,66 €.

5.4.1.2. *Impacto habitual esperado*

Vejamos na Tabela 5.13 o que um aumento desta natureza representa habitualmente por cada trabalhador:

Tabela 5.13 - Simulação do aumento da RMMG para 2021

	RMMG	TSU trabalhador	TSU empregador	IRS	RMMG líquida	Custo total trabalhador
2020 (mensal)	635,00	69,85	150,81	0,00	565,15	785,81
2021 (mensal)	671,00	73,81	159,36	0,00	597,19	830,36
2020 (anual)	8 890,00	977,90	2 111,38	0,00	7 912,10	11 001,38
2021 (anual)	9 394,00	1 033,34	2 231,08	0,00	8 360,66	11 625,08
Variação Mensal	36,00	3,96	8,55	0,00	32,04	44,55
Variação Anual	504,00	55,44	119,70	0,00	448,56	623,70

Fonte: Cálculos do autor.

Na tabela anterior podemos verificar que um mero aumento líquido de 32,04 € por mês representa um custo adicional mensal para a entidade empregadora de 44,55 €, ou seja, 39% a mais do que o recebido pelo empregado. Anualmente, o trabalhador veria o seu vencimento líquido ascender a 8.360,66 €, representando um aumento de 448,56 € anuais. Já para a entidade patronal, a remuneração mínima de um trabalhador representaria um encargo de 11.625,08 €, um aumento de 623,70 € face ao ano de 2020.

No que diz respeito ao IRS, de acordo com o que já fora dito, o artigo 70.º do CIRS, prevê que o mínimo de existência seja sempre superior ao valor da RMMG, estando, por isso, isento.

Tabela 5.14 - Impacto orçamental do aumento tradicional

N.º trabalhadores RMMG	Aumento TSU trabalhadores	Aumento TSU empregadores	Aumento receita de IVA	Poupança fiscal (IRC)	Impacto orçamental	Impacto orçamento da SS
854 000	47 345 760	102 223 800	61 291 238	111 854 358	99 006 440	149 569 560

Fonte: MTSSS (Caetano, 2020) e cálculos do autor

Numa medida que não tivesse impacto sobre o emprego, esperar-se-ia um aumento da receita fiscal, derivado do aumento das contribuições. Tal como representa a Tabela 5.14, a nível de contribuições, seria expectável um aumento de 47,3 milhões da parte dos trabalhadores, enquanto que do empregador seria de 102,2 milhões de euros. A respeito de IVA, o aumento do consumo deveria permitir um encaixe na ordem dos 61,3 milhões de euros. Por outro lado, o aumento dos gastos, deveria permitir às empresas uma poupança fiscal a rondar os 111,8 milhões de euros.

A nível individual, o orçamento da SS esperaria obter um valor perto de 150 milhões de euros, enquanto a nível global, o impacto ronda os 99 milhões de euros.

Contudo, e dado os estudos que já observámos no ponto 5.2., agravado pela atual crise económica, o aumento deveria significar destruição de postos de trabalho. De ressaltar que, em comparação com os anos de 2011 e 2012 que observámos, atualmente existem mais do dobro dos TCO abrangidos pela RMMG, pelo que o impacto expectável de destruição de emprego é superior. Como foi possível observar nos pontos 5.3.1. e 5.3.2., o impacto orçamental dos aumentos deveria ser negativo, comparativamente ao que se esperaria de aumento de receita.

5.4.1.3. O financiamento e a sua base legal

Analisando a atual situação económico-financeira do país, e tendo já verificado que os setores mais afetados pela pandemia do COVID-19 são também os setores onde o número de trabalhadores que afere a RMMG revela maior expressão, pretendemos analisar a possibilidade do Estado suportar o aumento da RMMG.

A simulação pretende alterar de forma inequívoca a remuneração base, e manter a retenção na fonte das contribuições para a Segurança Social, por parte do trabalhador. Como tal, o financiamento surgiria por meio da redução das contribuições para a SS por parte do empregador.

Atualmente, e como já fora observado no primeiro capítulo, as taxas de contribuição para a SS fixam-se em 11% para o empregado e em 23,75% para o empregador. A redução destas taxas

necessita de verificar uma natureza com base legal. O artigo 56.º e 57.º do CRCSPSS, preveem que se possa proceder à fixação de taxas contributivas mais favoráveis (56.º) ou isenção ou redução temporária das mesmas (57.º). A fixação de taxas inferiores, quer de caráter temporário, quer definitivo, devem prosseguir fins de estímulo ao emprego, aumento do número de postos de trabalho ou de proteção social, de setores ou atividades débeis. Também a Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) prevê no seu artigo 57.º, que se recorra a «mecanismos de adequação do esforço contributivo, justificados pela alteração das condições económicas».

De um ponto de vista orçamental, originar-se-á uma perda de receita na Segurança Social. De acordo com a LBSS, no seu artigo 90.º define as formas de financiamento da SS, e prevê que, além das habituais contribuições dos trabalhadores e empregadores, sejam efetuadas transferências orçamentais, consignadas receitas fiscais e, ainda, consignadas receitas dos jogos sociais do Estado.

Como tal, e tendo em conta, como já referimos, que a crise económica e social provocada pelo COVID-19 alterou de forma clara as condições económicas do país, e reforçou a insegurança dos empregos mais desprotegidos, como os abrangidos pela RMMG, em setores afetados pela crise pandémica, parece-nos que estão verificados os critérios legais para que se possa proceder à alteração das taxas de contribuição.

Ainda, como poderemos observar adiante, a redução de receita pode ser orçamentalmente complementada, ainda que parcialmente, com o a consignação das receitas extraordinárias que advêm do aumento da remuneração mínima.

5.4.1.4. *Impacto no emprego*

O impacto por nós proposto não prevê um aumento do esforço financeiro das entidades patronais. Como tal, não se pressupõe que as situações anteriormente referidas no 5.2. se apliquem.

No caso do aumento por nós proposto podem aplicar-se as regras keynesianas da economia. Vejamos: o Estado irá diminuir a tributação sobre os trabalhadores, o que lhe provoca uma diminuição da receita em contrapartida do aumento do rendimento disponível das famílias, acabando por aumentar o consumo privado. No caso de se observarem consequências a nível do emprego, ao contrário do observado nos aumentos anteriores, estas serão positivas – assumindo o pensamento económico referido.

Castro (2011), observa que nos modelos de crescimento endógeno, «a política fiscal, ao afectar [sic] os incentivos para investir nas diferentes formas de capital, pode alterar de uma forma permanente não só o nível de output como a taxa de crescimento económico», no entanto, esta também verifica que, nos modelos neoclássicos, as medidas de «política fiscal podem afectar [sic] as taxas de investimento e melhorar o bem-estar através de ganhos de eficiência, mas não afectam [sic] o crescimento de longo prazo.»

Diversos são os estudos que pretendem verificar a existência, ou não, do crescimento económico associado à redução de impostos sobre o rendimento e consequente aumento do rendimento disponível. A Comissão Europeia (2000, p. 4), verificou que «[a]n across-the-board tax cut of 1 % of GDP matched by a reduction in current spending would increase employment by some three quarters of a million jobs». No entanto, se este corte de 1% se verificar na totalidade em impostos sobre o rendimento, a criação de postos de trabalho pode superar o milhão e meio de unidades.

A Comissão conclui, portanto, que a diminuição de impostos, em especial sobre o rendimento, irá permitir a criação de novos postos de trabalho. Contudo, de forma a evitar que os governos aumentem o seus défices, esta diminuição de receita deve ser acompanhada por uma redução da despesa, visto que a criação de novos postos de trabalho não compensará na totalidade a perda de receita.

5.4.1.5. Impactos orçamentais

Da medida que aqui propomos, importa agora, analisar os impactos orçamentais que a mesma provocará.

Iremos, portanto, simular os impactos assumindo o valor mais recente que foi divulgado, de 854.000 trabalhadores abrangidos pela RMMG (Caetano, 2020).

Tabela 5.15 - Impacto do aumento proposto, por trabalhador

	RMMG	TSU trabalhador	TSU empregador	RMMG líquida	Custo total trabalhador	Valor suportado pela SS	Custo para a SS	Taxa Efetiva TSU empregador
2020 (mensal)	635,00	69,85	150,81	565,15	785,81	0,00	0,00	23,75%
2021 (mensal)	671,00	73,81	114,81	597,19	785,81	36,00	32,04	17,11%
2020 (anual)	8 890,00	977,90	2 111,38	7 912,10	11 001,38	0,00	0,00	23,75%
2021 (anual)	9 394,00	1 033,34	1 607,38	8 360,66	11 001,38	504,00	448,56	17,11%
Varição Mensal	36,00	3,96	-36,00	32,04	0,00	36,00	32,04	--
Varição Anual	504,00	55,44	-504,00	448,56	0,00	504,00	448,56	--

Fonte: Cálculos do autor

Na Tabela 5.15 é possível observar o impacto individual da medida. Para o trabalhador, o impacto seria igual ao que observámos no ponto 5.4.1.2. A diferença revela-se no custo para o empregador e para a SS.

O custo com o trabalhador manter-se-ia o mesmo para a entidade patronal, nos 11.001,38 € anuais, contudo, as contribuições para a SS iriam diminuir no mesmo valor do aumento bruto da remuneração, ou seja, em 504,00 € anuais.

Apesar do custo suportado pela SS ser o bruto, o valor líquido do aumento da remuneração é que é, precisamente, o custo da medida para a SS, por trabalhador. A SS suportará um valor de 504,00 € anuais, aos quais se podem deduzir o aumento de 55,44 € do aumento das contribuições do trabalhador, perfazendo um montante global líquido de 448,56 €.

A diminuição das contribuições a cargo do empregador, resultariam numa taxa efetiva de SS, a seu cargo, de 17,11%, 6,6 pontos percentuais abaixo da atual taxa. Continuariam, contudo, a representar um taxa global de 28,11% sobre a RMMG.

O impacto orçamental da medida revela-se na Tabela 5.16.

Tabela 5.16 - Impacto orçamental do aumento proposto

N.º trabalhadores RMMG	Aumento TSU trabalhadores	Aumento TSU empregadores	Aumento receita de IVA	Poupança fiscal (IRC)	Impacto orçamental	Impacto orçamento da SS
854 000	47 345 760	-430 416 000	61 291 238	0	-321 779 002	-383 070 240

Fonte: MTSSS (Caetano, 2020) e cálculos do autor

As contribuições a cargo dos trabalhadores iriam aumentar em cerca de 47 milhões de euros. Por outro lado, a diminuição da receita, adjacente à diminuição da taxa de contribuição do empregador, traduzir-se-ia em perto de 430 milhões de euros.

Do aumento do rendimento disponível dos trabalhadores, seria expectável o retorno de 61 milhões de euros de IVA. Ao contrário dos anteriores aumentos, uma vez que neste não se observa qualquer aumento do custo para a entidade patronal, deste não resultaria qualquer poupança fiscal, a nível de IRC.

O impacto orçamental global da medida, é estimado em cerca de 321,8 milhões de euros, enquanto no orçamento individual da SS, é considerada uma diminuição na ordem dos 383 milhões de euros.

Do primeiro orçamento para 2020 (Lei n.º 2/2020 de 31 de março), orçamentou-se um valor de receitas correntes para a SS de 31.303.426.837 €, sendo que desses, 19.528.787.281 € se cingiam a contribuições para a SS, Caixa Geral de Aposentações e a ADSE. No entanto, dada a crise pandémica, foi necessário proceder à elaboração de um orçamento retificativo (Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho), cuja orçamentação de receitas totais aumentou, para 31.746.132.687 €, tendo, no entanto, diminuído para 17.224.894.276 € o valor previsto das contribuições. Ora, o Lay-off, referido na análise à SS, provocou não só a perda de receitas da SS, como também um aumento de gastos, relacionados com o pagamento do mesmo. Daí, resulta o aumento da orçamentação de receita correntes em mais 400 milhões de euros e a perda de mais de 2,3 mil milhões em contribuições, uma diferença que, entre o aumento da receita total e a diminuição de contribuições, ascende a mais de 2,7 mil milhões de euros. Este valor é, na totalidade, compensado através de transferências correntes do OE.

Como tal, do aumento por nós simulado, observa-se que o valor de diminuição das contribuições por parte do empregador, representa um impacto pouco superior a 1,2% no valor das receitas totais, ascendendo a cerca de 2,2% quando comparado apenas com as receitas orçamentadas para as contribuições da SS, Caixa Geral de Aposentações e ADSE, ambas no OE retificativo. Em caso de comparação com o primeiro OE, o valor sobre o impacto sobre as receitas totais seria idêntico, enquanto sobre as receitas específicas de contribuições, o valor se cingia a apenas menos de 2%.

No entanto, o valor perde expressão se o aumento previsto de receita de IVA for de imediato atribuído ao OE da SS, por via de transferências orçamentais correntes. Nesse sentido, o impacto nas receitas correntes totais seria de 1% e nas receitas das contribuições, o seu peso

seria diminuído a 1,87%, ambos no OE retificativo. O impacto manter-se-ia em 1% nas receitas totais e 1,65% nas contribuições, quando comparado com o primeiro OE para 2020.

6. Conclusão

A presente dissertação pretendeu analisar os impactos orçamentais que uma medida como o aumento da RMMG representa para o Estado.

Ao analisarmos os dois últimos capítulos ficámos com uma perceção daquilo que são os salários em Portugal, em especial a RMMG. Em especial no penúltimo capítulo, percebemos, de um modo geral, qual é a comparação do salário mínimo em Portugal, com a realidade europeia, e também, como é que este tem afetado os índices de desigualdade em Portugal.

Nos últimos tempos, tem-se observado um crescimento da RMMG sem precedentes, os quais foram iniciados num cenário pós-crise, e acompanharam os tempos em que se observou um crescimento generalizado das economias mundiais.

Contudo, hoje a situação é outra. Estamos perante uma crise. Crise essa que espreita dimensões extremas, incertas e que requerem cautela.

O último capítulo desta dissertação permitiu-nos observar o impacto dos aumentos da RMMG no emprego em tempos de crise. Denota-se uma clara destruição de emprego, cujo impacto transcende à matéria orçamental, a qual acaba por ser impactada de uma forma negativa, pelo meio de perdas de contribuições, aumento de gastos com subsídios e diminuição do consumo, não sendo compensada pelo aumento das contribuições dos indivíduos com rendimentos atualizados.

Durante a análise, deparámo-nos com algumas dificuldades, como por exemplo a falta de certezas sobre que indivíduos viram os seus rendimentos diminuídos, se estariam abrangidos pelo subsídio de desemprego, qual o valor desse subsídio e, durante quanto tempo haviam permanecido nessa condição.

Para fazer face a estas questões, vimo-nos obrigados a determinar diversos pressupostos, que aplicámos a toda a análise, de forma a que esta fosse coerente.

Perante os dados que observámos, em especial o número de trabalhadores que auferem a RMMG, e o facto dos setores mais afetados pela crise, como a restauração e hotelaria, serem também os setores onde mais se observam indivíduos abrangidos por este valor mínimo, propusemo-nos a estudar uma realidade diferente, verificando o impacto que teria uma medida de aumento da RMMG, suportado pelo Estado.

Observando o atual número de trabalhadores abrangidos pela RMMG, conseguimos estimar um valor para o impacto. No entanto, e por falta de dados acerca das consequências para o emprego, apenas podemos simular o custo que a medida teria caso o Estado a adotasse, não nos sendo possível verificar qual o impacto que se assistira na eventualidade do indicador mínimo ser aumentado sem qualquer apoio estadual.

No entanto, algo ficou claro na análise aos impactos no emprego: um aumento da RMMG em tempos de recessão económica apresenta-se como um risco elevado para a destruição de postos de trabalho. E, como não podíamos deixar de voltar a referir, são os trabalhadores que a medida pretende apoiar, que acabam por sair prejudicados, sendo que, atualmente, Portugal conta com mais do dobro dos trabalhadores abrangidos pela RMMG do que contava em 2010, o que representa um risco acrescido, dado que se observa um universo superior sujeito a essa imposição legal governativa, que é o aumento da RMMG.

Ainda que não seja possível calcular o impacto no emprego, a tabela que Carneiro *et al.* (2011) nos apresentaram, demonstra que a destruição de emprego é sempre superior ao aumento real da massa salarial base.

Como tal, a nossa proposta apresenta-se como uma alternativa temporária, de carácter excecional, e que pretende ser neutra no âmbito das finanças empresariais, da destruição de emprego, recaindo o custo com o aumento sobre o Estado e as finanças públicas.

Em termos de política fiscal, enquadra-se nos conceitos que abordámos no capítulo que lhe dedicámos, exibindo-se como uma diminuição de receita, na parte das contribuições do empregador, parcialmente compensada pelo aumento do consumo e pelas contribuições dos trabalhadores. Interliga-se também com o fator que observámos, relacionado com a política fiscal externa, na medida em que permite às empresas pagar melhores salários, sem que isso impeça o aumento de outras remunerações superiores, devido à obrigatoriedade do aumento da RMMG, permitindo atrair mão de obra qualificada e especializada.

Nas funções que vimos estarem atribuídas ao Estado, uma vez mais, enquadra-se na sua função de estabilização, em dois dos seus objetivos subsequentes. Por um lado, permite que seja impedida a destruição de empregos, que como ficou claro, acontece, e por outro, o facto de não aumentar o custo da mão de obra, ajuda a privilegiar a estabilidade dos preços.

Referências Bibliográficas

- Banco de Portugal (2020). Taxas de juro oficiais e de referência. Disponível em <https://www.bportugal.pt/page/taxas-de-juro-oficiais-do-eurosistema-pol-mon>.
- Cabral, N. C. & Martins, G. W. (2018). *Finanças Públicas e Direito Financeiro – Noções Fundamentais* (1.ª ed.), Lisboa: AAFDL.
- Caetano, M. (2020). Aumentar o salário mínimo em 25 € poderia custar 26,4 milhões por mês. *Diário de Notícias*. Disponível em <https://www.dn.pt/edicao-do-dia/05-out-2020/aumentar-o-salario-minimo-em-25-poderia-custar-264-milhoes-por-mes-12877485.html>.
- Carneiro, A., Sá, C., Cerejeira, J., Varejão, J. & Portela, M. (2011). Estudo sobre a Retribuição Mínima Mensal Garantida em Portugal. Disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/14227>.
- Castro, Conceição. (2011). Impacto da redução de impostos sobre o trabalho, capital e consumo no crescimento económico da União Europeia dos 15. *Economia Global e Gestão*, 16(3), 47-73.
- Catarino, J. R. (2019) *Finanças Públicas e Direito Financeiro* (5.ª ed.). Coimbra: Edições Almedina.
- Centeno, M., Duarte, C. & Novo, A. A. (2011). O impacto do salário mínimo sobre os trabalhadores com salários mais baixos. *Boletim Económico*, 17(3), 113-129.
- Cerejeira, J. (2011). Salário Mínimo em Portugal. *Cadernos de Economia*, 24(96), 60-65.
- Constituição da República Portuguesa/76. *D.R. I Série*. 86 (10-04-1976) 738-776. (CRP)
- Dolton, P. & Bondibene, C. R. (2012). The international experience of minimum wages in an economic downturn. *Economic Policy*, 27(69), 99-142.
- Dourado, A. P. (2020). *Direito Fiscal* (5.ª ed.). Coimbra: Edições Almedina.
- Eurofound (2020). Minimum wages in 2020: Annual review, Minimum wages in the EU series, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- European Commission (2000). European Economy: Public finances in EMU – 2000, n.º 3. Disponível em https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2000/pfr_2000_en.pdf.
- Eurostat (2020a). *Minimum wage statistics*. Disponível em https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Minimum_wage_statistics.
- Eurostat (2020b). Gini coefficient of equivalised disposable income - EU-SILC survey. Disponível em <https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tessi190>.
- Ferreira, E. P. (2020). *Ensaio de Finanças Públicas* (1.ª ed.). Coimbra: Edições Almedina.
- Franco, S. F. (1988). *Finanças Públicas e Direito Financeiro* (2.ª ed.). Coimbra: Livraria Almedina.
- Fritzon, G. & Timbro, J. L. (2019) Taxing High Incomes: A comparison of 41 countries (1.ª ed.). Disponível em <https://taxfoundation.org/taxing-high-income-2019/>.

- Gabinete de Estratégia e Planeamento, Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (2019). *Salário Mínimo Nacional: 45 Anos Depois – Balanço e Perspetivas Atuais Sobre Emprego e Salários em Portugal*. (1.ª ed.). Lisboa: GEP.
- Gabinete de Estratégia e Planeamento, Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (2018) – *Remuneração Mínima Mensal Garantida – Acompanhamento do Acordo sobre a Retribuição Mínima Mensal Garantida – 10.º Relatório*. Disponível em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/documento?i=10-relatorio-de-acompanhamento-do-acordo-sobre-a-retribuicao-minima-mensal-garantida>.
- Gabinete de Estratégia e Planeamento, Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (2020). *Boletim Estatístico – outubro 2020*. Disponível em <http://www.gep.mtsss.gov.pt/estatistica>.
- Gabinete de Estratégia e Planeamento, Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (2014). *Boletim Estatístico – outubro 2014*. Disponível em <http://www.gep.mtsss.gov.pt/estatistica>.
- Gabinete de Estratégia e Planeamento, Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (2017). *Boletim Estatístico – outubro 2017*. Disponível em <http://www.gep.mtsss.gov.pt/estatistica>.
- Gabinete de Estratégia e Planeamento, Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (2012). *Boletim Estatístico – maio 2012*. Disponível em <https://www.gee.gov.pt/pt/lista-publicacoes/historico-1/boletim-estatistico-do-emprego/5378-boletim-estatistico-do-emprego-maio-9/file>.
- INE (2020). *Valor médio do subsídio de desemprego da segurança social (€/ N.º) por Sexo; Anual*. Disponível em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0004585&contexto=bd&selTab=tab2.
- Leven, U. v. (2020) State of the Union 2020. Disponível em https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655.
- Lopes, C. M. (2008). *Quanto Custa Pagar Impostos em Portugal? : os custos de cumprimento da tributação do rendimento* (1.ª ed.) Coimbra: Edições Almedina.
- Marques, A. R. (2011). Neoclássicos e Keynes: Uma análise comparativa. (Dissertação de mestrado, Universidade da Madeira, Madeira, Portugal). Disponível em <https://digituma.uma.pt/bitstream/10400.13/336/1/MestradoRenatoMarques.pdf>.
- Martins, G. W. (2015). Política Fiscal: uma análise introdutória. *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, (7)3, 81-110.
- Mello, A. S. (2020). O aumento do salário mínimo em tempo de pandemia covid-19. *Público*. Disponível em <https://www.publico.pt/2020/11/04/opiniao/opiniao/aumento-salario-minimo-tempo-pandemia-covid19-1937867>.
- Musgrave, R. A. & Musgrave, P. B. (1989). *Public Finance in Theory and Practice* (5.ª ed.). Singapura: McGraw-Hill Book Company.
- Nabais, J. C. (2012). *O dever fundamental de pagar impostos: contributo para a compreensão constitucional do estado fiscal contemporâneo* (1.ª ed.). Coimbra: Edições Almedina.
- Nabais, J. C. (2015). *Direito Fiscal* (8.ª ed.). Coimbra: Edições Almedina.

- Neumark, D. & Wascher, W. L. (2008). *Minimum Wages*. Cambridge, Massachusetts; London, England: The MIT Press.
- Neves, J. C. (2018). *As 10 Questões do Interlúdio: A Economia Portuguesa na Era António Costa* (1.ª ed.). Alfragide: Publicações Dom Quixote.
- OECD (2019). *OECD Economic Surveys: Portugal 2019*. OECD Publishing, Paris. Disponível em <http://www.oecd.org/economy/portugal-economic-snapshot/>.
- OECD (2020a). Minimum relative to average wages of full-time workers. OECD.Stat, Disponível em <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MIN2AVE>.
- OECD (2020b). Table I.4. Marginal personal income tax and social security contribution rates on gross labour income. Disponível em https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE_I4
- OECD (2020c). Tax wedge decomposition: Average Tax Wedge Decomposition. Disponível em https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TABLE_I4#
- Palma, S. I. (2016). *IRS: do modelo constitucional à (in)concretização legal – Uma visão retrospectiva e prospetiva* (Dissertação de mestrado, Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal) Disponível em <https://eg.uc.pt/handle/10316/43312>.
- Pinho, M. C. & Pinho, M. M. (2017). Esforço Fiscal em Portugal: uma avaliação no período 1995-2015. *Notas Económicas* (44), 25-46.
- Pires, M., Pires & R. C. (2017). *Direito Fiscal* (5.ª ed.). Coimbra: Edições Almedina.
- PORDATA (2020). *Trabalhadores por conta de outrem com salário mínimo nacional por sector de actividade económica - Continente (%)*. Disponível em [https://www.pordata.pt/Portugal/Trabalhadores+por+conta+de+outrem+com+sal%C3%A1rio+m%C3%ADnimo+nacional+por+sector+de+actividade+econ%C3%B3mica+++Continente+\(percentagem\)-2897](https://www.pordata.pt/Portugal/Trabalhadores+por+conta+de+outrem+com+sal%C3%A1rio+m%C3%ADnimo+nacional+por+sector+de+actividade+econ%C3%B3mica+++Continente+(percentagem)-2897)
- PORDATA (2020). *Trabalhadores por conta de outrem: total e por tipo de contrato*. Disponível em <https://www.pordata.pt/Portugal/Trabalhadores+por+conta+de+outrem+total+e+por+n%C3%ADvel+de+escolaridade+completo-1386>.
- Silva, J. C. (2008). “Young Employment, Job-Skill Composition and Minimum Wages: Evidence from a “Natural Experiment””. Disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/7720>.
- Smith, A. (2014). *Inquérito sobre a Natureza e as Causas da Riqueza das Nações*. (7.ª ed.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Teixeira, A. B. (1979). *Princípios de Direito Fiscal* (2.ª ed.). Coimbra: Livraria Almedina.

Legislação

- Decreto-Lei n.º 217/74. D.R. *I Série*. 123 (27-05-1974) 654-657.
- Decreto-lei n.º 398/98. D.R. *I Série-A*. 290 (17-12-1998) 6872-6892. (LGT)
- Decreto-Lei n.º 401/99. D.R. *I Série-A*. 240 (14-10-1999) 6913-6917.
- Decreto-Lei n.º 409/99. D.R. *I Série-A*. 241 (15-10-1999) 6953-6957.

Decreto-Lei n.º 442-A/88. *D.R. I Série.* 277(30-11-1988) 4754-(2)-4754-(35). (CIRS)

Lei n.º 110/2009. *D.R. I Série.* 180 (16-09-2009) 6490 – 6528.

Lei n.º 2/2020. *D.R. I Série.* 64 (31-03-2020) 2-336.

Lei n.º 27-A/2020. *D.R. I Série.* 143 (24-07-2020) 27-(2)-27-(24).

Lei n.º 53-B/2006. *D.R. I Série.* 249 (29-12-2006) 8626-(388)-8626-(390).

Lei n.º 83-A/2013. *D.R. I Série.* 252 (30-12-2013) 7004-(8)-7004-(19).

Jurisprudência

Tribunal Constitucional (2003). Acórdão n.º 84/2003, Processo n.º 531/99, de 12 de fevereiro de 2003.

Tribunal Constitucional (2012). Acórdão n.º 353/2012, Processo n.º 40/12, de 5 de julho de 2012.

Tribunal Constitucional (2013). Acórdão n.º 862/2013, Processo n.º 1260/13, de 12 de dezembro 2013.