

## As Propostas de Alteração da Taxa Social Única no Debate Político

A Desvalorização Fiscal e o Memorando de Entendimento, a Medida Excecional de Apoio ao Emprego 2016 e o Acordo do Salário Mínimo 2017

Ana Paula Marques Teixeira

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de  
Mestre em Políticas Públicas

Orientador:  
Professor Doutor Pedro Adão e Silva, Professor Auxiliar  
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Setembro de 2017





Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

## As Propostas de Alteração da Taxa Social Única no Debate Político

A Desvalorização Fiscal e o Memorando de Entendimento, a Medida Excecional de Apoio ao Emprego 2016 e o Acordo do Salário Mínimo 2017

Ana Paula Marques Teixeira

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Políticas Públicas

Orientador:

Professor Doutor Pedro Adão e Silva, Professor Auxiliar  
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Setembro de 2017

## Resumo

A Taxa Social Única surge, como um instrumento basilar, para o financiamento do Sistema Contributivo da Segurança Social. Criada em 1986, tem sido, contudo, alvo de grande debate político e, ao longo dos anos, sucessivos governos, assim como partidos, têm feito propostas de alteração, de sentido diferente. Nesta dissertação, procurarei perceber, quais as intenções políticas, implícitas, em cada proposta de alteração da Taxa Social Única. Focar-me-ei, em particular, em três momentos, que pautam de forma nítida a evolução do debate, em torno da Taxa Social Única: a Desvalorização Fiscal e o Memorando de Entendimento 2011, a Medida Excepcional de Apoio ao Emprego 2016 e, o Acordo do Salário Mínimo 2017. Com esta análise, traço uma panorâmica factual e concreta do debate político, relativo, à questão em análise, identificando os propósitos políticos, em que assentam as diferentes propostas, comparando características dominantes, dos debates, em torno da Taxa Social Única.

Palavras-chave: *Taxa Social Única; Desvalorização Fiscal; Memorando; Medida Excepcional de Apoio ao Emprego; Salário Mínimo.*

## Abstract

The Social Tax emerge, as a basic instrument, for financing the Social Security Tax System. Created in 1986, has been, however, object of successive political debate and, along the years, successive governments, as well as parties, have made proposals, of different meaning. In this dissertation, will try to understand, the political intentions, implicit, in each proposal of Social Tax alteration. I shall focus, in three moments, which characterize clearly, the evolution of debate round Social Tax: The Fiscal Devaluation and Memorandum of Understanding 2011, The Exceptional Employment Support Measure 2016 and The Minimum Wage Agreement 2017. With this analysis, trait a factual and concrete overview of the political debate, relative to the question under consideration, identifying political purposes, on which the different proposals are based, comparing dominant characteristics, of debates, around the Social Tax.

Keywords: *Social Tax; Fiscal Devaluation; Memorandum; Exceptional Employment Support Measure; Minimum Wage.*



Índice	
Índice de Figuras	iv
Glossário de Siglas	v
1. Introdução	1
2. Enquadramento Histórico e Político da Taxa Social Única	5
2.1. A Criação da Taxa Social Única em 1986	5
2.2. As Medidas de Incentivo ao Emprego até 1999	7
2.3. A Proposta de Diferenciação da Taxa Social Única em 2009	9
2.4. As Medidas <i>Estímulo Emprego</i> 2013/2014	9
3. Os Estudos de Caso	11
3.1. A Desvalorização Fiscal e o Memorando de Entendimento 2011	11
3.2. A Medida Excepcional de Apoio ao Emprego 2016	21
3.2.1 O Cenário Macroeconómico do PS e as Legislativas 2015	21
3.2.2 Operacionalização da Medida Excepcional de Apoio ao Emprego 2016	25
3.3. O Acordo do Salário Mínimo 2017	29
4. Conclusão	31
5. Bibliografia	35
6. Anexos	I
7. CV	IV

## Índice de Figuras

Figura 1.1 – O ponto de partida metodológico

2

## Glossário de siglas

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

TSU – Taxa Social Única

PEC – Programa de Estabilidade e Crescimento

IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado

PIB – Produto Interno Bruto

PSD – Partido Social Democrata

PS – Partido Socialista

BE – Bloco de Esquerda

PCP – Partido Comunista Português

CDS-PP – Centro Democrático Social – Partido Popular

PEV – Partido Ecologista “Os Verdes”

PAN – Pessoas, Animais, Natureza

IRC – Imposto sobre o Rendimento de pessoas Coletivas

FMI – Fundo Monetário Internacional

BCE – Banco Central Europeu

CE – Comissão Europeia

RMMG – Retribuição Mínima Mensal Garantida

CGTP – Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses Intersindical

UGT – União Geral dos Trabalhadores

CIP – Confederação Empresarial de Portugal

CCP – Confederação do Comércio e Serviços de Portugal

CAP – Confederação dos Agricultores de Portugal

CTP – Confederação do Turismo Português



## 1. INTRODUÇÃO

A presente dissertação pretende analisar as propostas de alteração da Taxa Social Única desde 1986 até à atualidade. A análise centrar-se-á nos motivos e nas configurações específicas das propostas politicamente mais salientes que foram sendo feitas e nas quais a Taxa Social Única foi apresentada como um instrumento político decisivo, ainda que com objetivos distintos ao longo do tempo.

É primordial concetualizar o termo, “Taxa Social Única”. Como qualquer outra taxa, tem um carácter bilateral, ou seja, a contribuição paga financia uma percentagem do serviço público, pressupondo algo em troca (no caso específico, ao financiar-se o sistema previdencial de Segurança Social num momento presente, subentende-se que se receberá um benefício num momento futuro), diferentemente de um imposto que possui um carácter unilateral, ou seja, a contribuição paga não pressupõe nada em troca (Nabais, 2016). De forma mais concreta a Taxa Social Única designa uma contribuição taxativa mensal, que se aplica a trabalhadores e empregadores, com o principal objetivo de financiar o sistema previdencial de Segurança Social. A Taxa Social Única pode assumir vários percentuais, aplicados consoante a atividade/estatuto laboral, variando entre os 3 e os 34.75 pontos percentuais (Mendes, 2017).<sup>1</sup>

Conforme supracitado, o objetivo fulcral desta dissertação é descrever e analisar momentos chave de alteração da TSU, enquadrá-los no tempo, definir os atores que formulam propostas, perceber os seus resultados e determinar que intenções estiveram subjacentes ao processo de decisão. Selecionaram-se três estudos de caso, que pelas suas particularidades, se destacam de outras propostas: a Desvalorização Fiscal e o Memorando de Entendimento 2011, a Medida Excecional de Apoio ao Emprego 2016 e o Acordo do Salário Mínimo 2017. É primordial aferir se as intenções das propostas se mantêm constantes, ou se por outro lado, se alteram à medida que o espetro temporal avança.

A dissertação inicia com uma descrição histórica e política da Taxa Social Única. Selecionaram-se momentos – correspondentes a propostas de alteração da Taxa Social Única, de menor centralidade (assinalados a azul) – que irão servir como enquadramento aos estudos de caso (assinalados a verde). Este é o ponto de partida metodológico, uma vez que se pretende comparar, descrevendo, as propostas de alteração da Taxa Social Única, dos momentos previamente selecionados, com as propostas dos estudos de caso, de forma a obter informação, quanto a características dominantes e quanto à dinâmica das intenções. A investigação parte de uma análise descritiva, que gera explicações, determinando através “do que está a acontecer”, o “porquê de estar a acontecer” (Figura 1.1).

---

<sup>1</sup>Esta premissa baseia-se no *principio da diversidade funcional*, segundo o qual não há apenas uma taxa global aplicável a todos, mas sim várias taxas globais diferenciadas, de montantes inferiores ao da taxa global comum (Neves, 1996).

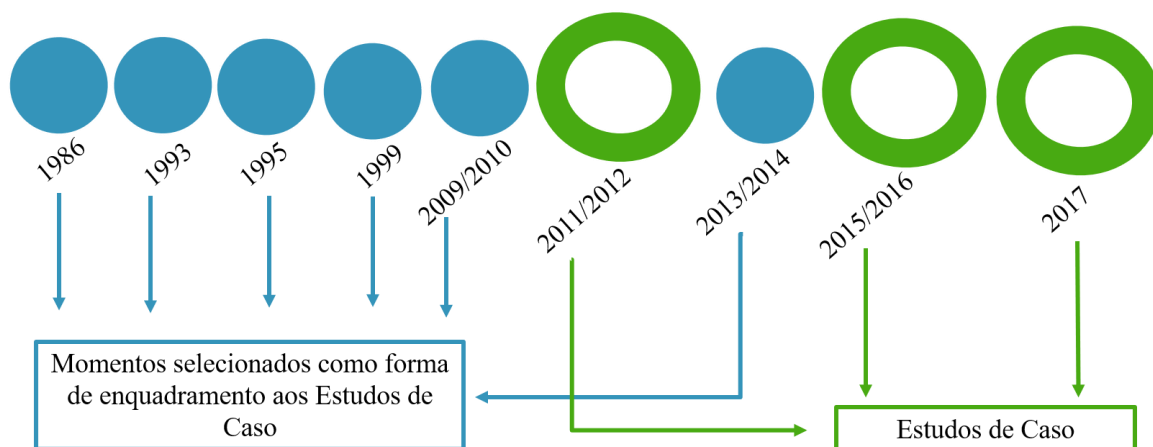


Figura 1.1 - O ponto de partida metodológico

O capítulo referente à descrição histórica e política da Taxa Social Única, encontra-se subdividido nos seguintes subcapítulos: a “Criação da Taxa Social Única em 1986”, as “Medidas de Incentivo ao Emprego até 1999”, a “Proposta de Diferenciação da Taxa Social Única em 2009” e as “Medidas Estímulo Emprego 2013/2014”. É possível concluir que entre 1986 e 2014, a intenção das propostas – isenções e reduções da TSU – foi, maioritariamente, incentivar a criação de emprego e a contratação de grupos vulneráveis (jovens e desempregados de longa duração). A criação de emprego tem sido ao longo do tempo uma preocupação de muitos Estados (Cantante, 2011). Na segunda metade da década de 90, a expectativa de adesão ao euro originou uma quebra das taxas de juro em Portugal. A conjuntura económica era bastante favorável, o que proporcionou um aumento da procura interna e, sobretudo do recurso ao crédito. Os números do desemprego estiveram, neste período, abaixo dos 5%. Contudo, o ajustamento ao novo contexto monetário, o alargamento da União Europeia aos países da Europa Central e de Leste e o advento das economias emergentes (Índia e China), quer pela mão-de-obra mais qualificada, quer pela posição geográfica ou pelo baixo custo de produção, constituíram um constrangimento ao momento próspero que Portugal atravessava até então, enfrentando numerosas dificuldades para beneficiar da expansão da Europa e do Mundo. O crescimento económico parou e as famílias encontravam-se endividadas, o que fez diminuir o consumo e aumentar o desemprego (Centeno, *et. al*, 2015).

O desemprego tornou-se um problema central da economia portuguesa, exigindo novas soluções – como isenções e reduções da Taxa Social Única, com a finalidade de proporcionar ao empregador um aumento das contratações. Mas será a criação de emprego a única intenção das propostas de alteração da TSU? É para dar resposta a esta questão que se tornam cruciais os estudos de caso selecionados.

A Desvalorização Fiscal 2011 destaca-se quer pela diferença da intenção da proposta, quer pelos atores que a propõe. O FMI, o BCE e a Comissão Europeia pretendiam, através de uma redução da Taxa

Social Única para empregadores, aumentar as exportações, em prol do aumento da competitividade externa da economia portuguesa. O propósito final seria a criação de emprego, argumentando-se que, em paralelo com o aumento das exportações, as importações seriam diminuídas, levando a um aumento da procura interna, o que traria uma maior necessidade de produção e, conseqüentemente, mais postos de trabalho. A forma de compensação da perda de receita originada pela redução recomendada, pressupunha, em 2011, um aumento do IVA e em 2012, quando a Desvalorização Fiscal é novamente agendada, um aumento da TSU para trabalhadores. Ambas as resoluções foram veementemente contestadas. Os detalhes dos acontecimentos merecerão algum detalhe na dissertação.

Entendeu-se que a Medida Excepcional de Apoio ao Emprego 2016 deveria ser enquadrada pelo Cenário Macroeconómico do PS e pelas Legislativas 2015, no sentido em que são estes momentos que a antecedem e a impulsionam. O relatório promovido pelo PS em abril – “Uma Década para Portugal” – delineou vários cenários macroeconómicos sobre diversos assuntos da economia portuguesa, entre eles, a importância da redução da TSU, traçando diretrizes para colocar este objetivo em prática. O relatório acaba por refletir as linhas orientadoras do programa eleitoral do PS, para as eleições legislativas de outubro de 2015. Os programas eleitorais para as Legislativas 2015 são também cruciais e irão ser descritos, sobretudo nos pontos que fazem menção a propostas relativas à Taxa Social Única. Depois das eleições, com o acordo de incidência parlamentar (“Geringonça”) torna-se possível a elaboração da Medida Excepcional de Apoio ao Emprego 2016, uma proposta de redução da TSU da entidade empregadora em cerca de 0.75%, com a intenção de oferecer às empresas uma contrapartida, para o aumento da RMMG de 505 para 530 euros.

O Acordo do Salário Mínimo 2017 diz respeito a uma proposta de redução da Taxa Social Única para empregadores, em cerca de 1.25%, com a intenção de se possibilitar às empresas um aumento da RMMG de 530 para 557 euros. A proposta acaba por avançar, sendo formalizada por Decreto-Lei e promulgada pelo Presidente da República, Marcelo Rebelo de Sousa, mas o seu tempo de vigência é curto, uma vez que é votada a sua cessação no Parlamento, dias depois de ter entrado em vigor. Importa analisar os argumentos que propiciaram estes factos.

Quer a Medida Excepcional de Apoio ao Emprego 2016, quer o Acordo do Salário Mínimo 2017 correspondem a propostas de alteração da Taxa Social Única que envolvem uma componente salarial. Sem envolvimento de organismos internacionais, constituem propostas de redução da TSU para empregadores, com a finalidade de se aumentar a Retribuição Mínima Mensal Garantida (salário mínimo).

A dissertação conclui, refletindo sobre as seguintes questões de investigação: quais as intenções implícitas nas propostas de alteração da Taxa Social Única? A intenção dos atores alterou-se ao longo do tempo? Ou é possível identificar um padrão?



## **2. ENQUADRAMENTO HISTÓRICO E POLÍTICO DA TAXA SOCIAL ÚNICA**

### **2.1. A Criação da Taxa Social Única em 1986**

Torna-se premente, antes de descrever a criação da Taxa Social Única, perceber, de forma breve, a formação da Segurança Social em Portugal e, conseqüentemente, que tipo de financiamento relativo à proteção social existiu até 1986, quando é criada uma taxa uniforme.

O dever moral de proteção em situações de necessidade é antigo e os primeiros passos nesse sentido são dados pelas Misericórdias e pelas Mutualidades, de assistência privada, mas cruciais, nos domínios da saúde e da ação social. A primeira instituição de assistência pública surge nos finais do século XVIII, denominando-se como Casa Pia. Apesar do seu carácter público, o Estado assumia apenas funções supletivas, ou seja, não tinha responsabilidade direta na sua administração, acompanhando a atividade como ator secundário. Nos finais do século XIX, surgem as primeiras associações de socorros mútuos e são criadas as primeiras Caixas de Aposentações, para assegurar proteção em matérias como a velhice. Em 1919, durante a 1ª República, começa a delinear-se um sistema de seguros sociais obrigatórios para a concessão de prestações de doença, invalidez, sobrevivência, desemprego e acidentes de trabalho. Contudo, apesar deste alargamento previsto no âmbito da proteção, a legislação não é aplicada. Só em 1935, durante o Estado Novo, com a Lei nº1884 de 16 de março, é criada de facto, uma estrutura sólida para a aprovação dos seguros sociais obrigatórios. As prestações abrangidas seriam as que já tinham sido formuladas em 1919, com a ressalva que este sistema seria assegurado por Caixas Sindicais de Previdência, com a integração posterior dos pescadores e agricultores, respetivamente na Casa dos Pescadores e na Casa do Povo. É ainda crucial referir que, através da Lei nº 2115 de 18 de junho de 1962 (Decreto-Lei nº 45266 de 23 de setembro de 1963), se alarga a proteção social às eventualidades de maternidade e encargos familiares. Todos estes acontecimentos até 1963 são importantes, pois apesar de ainda não se pensar na formulação da Taxa Social Única, denota-se que as eventualidades protegidas são bastante semelhantes à conceção da proteção social da atualidade. A diferença entre este sistema e o atual é que, nesta altura, as contribuições eram apenas das entidades patronais e de trabalhadores, sem participação financeira do Estado, numa lógica de que cada trabalhador e empregador, era apenas responsável pelo financiamento do seu setor de atividade, descontando assim para a sua “própria caixa” (Pereirinha; Carolo, 2006).

Observa-se uma evolução dos riscos cobertos e abre-se assim caminho para a formalização da Segurança Social no pós-25 de abril, como um direito universal que assegura a proteção social, assumindo o Estado funções de organização, coordenação e subsídio, tal como previsto na Constituição de 1976. Vários passos são dados em matéria de proteção social até à primeira Lei de Bases da Segurança Social (Lei nº 28/84 de 14 de agosto), onde é clarificado que a administração do sistema de Segurança Social passa a pertencer ao Estado de forma direta, suspendendo as suas funções supletivas, conforme o Artigo 7º do capítulo I (Princípios Fundamentais) da Lei de Bases de 1984

(Alínea 3: “As Instituições do sistema de Segurança Social estão sujeitas à tutela do Governo e a sua ação é coordenada pelos serviços competentes da administração direta do Estado”). É neste panorama que surgem também as primeiras tentativas de se integrarem os regimes especiais num regime geral (Artigo 68º e 69º do VII capítulo – Disposições Transitórias), estabelecendo as bases para a futura uniformização das contribuições num só sistema.

Em decorrência da transição dos regimes especiais para um regime geral, de acordo com a Lei de Bases em vigor (1984), formaliza-se a uniformização das contribuições para o financiamento do sistema de Segurança Social, através da Lei nº 9/86 de 30 de Abril, que aprova o Orçamento do Estado para 1986, onde é autorizada a instituição de uma Taxa Social Única, através do Artigo 74º. É desagregada entre as contribuições a cargo da entidade empregadora, fixadas em 24% e as quotizações do trabalhador, fixadas em 11%. Publica-se o Decreto-Lei nº 140-D/86 de 14 de junho, que consagra uma taxa contributiva única para o regime geral. A Taxa Social Única é referida neste Decreto, como uma medida central de financiamento do sistema de Segurança Social do programa eleitoral do X Governo Constitucional. Descrevem-se como incidências positivas decorrentes da formulação da Taxa Social Única: a racionalização e simplificação de procedimentos; a unificação dos mecanismos de cobrança, liquidação e gestão das contribuições, evitando os inconvenientes que resultariam de diferentes comandos normativos e, procedimentos operativos aplicáveis à arrecadação de contribuições para a Segurança Social; a abrangência de certos grupos de trabalhadores nos esquemas de proteção social no desemprego, que pelo estatuto seriam abrangidos pelo regime de Segurança Social da função pública e, por isso não beneficiariam de proteção no desemprego, ainda que pagassem quotizações para o Fundo de Desemprego; e reflete-se sobre a importância de conferir isenções a alguns grupos específicos, que com a integração no regime geral e a uniformização do pagamento das contribuições para a Segurança Social seriam gravemente prejudicados, vendo as contribuições aumentar de forma insustentável, principalmente no caso das atividades economicamente débeis (como a pesca e a agricultura).

Na sequência da informação do Decreto-Lei nº 140-D/86 é crucial a análise do Decreto-Lei nº 40/86 de 4 de março onde fica definido que, para a racionalização do modelo de financiamento da Segurança Social e para a simplificação da máquina administrativa do Estado, seria essencial a extinção do Gabinete de Gestão do Fundo de Desemprego, com integração das quotizações para o Fundo de Desemprego, no orçamento da Segurança Social, permitindo-se desta forma e, em consonância com a criação da Taxa Social Única, a uniformização das bases de incidência das quotizações para a Segurança Social e para o Fundo de Desemprego.

A Lei nº 39-B/94 de 27 de dezembro respeitante ao Orçamento do Estado para 1995, atualiza a redação do Decreto-Lei nº 140-D/86. Destaca-se a alteração da contribuição da entidade empregadora para o financiamento do sistema de Segurança Social, que passa de 24%, para 23.25%, de acordo com

o Artigo 24º do Orçamento do Estado para 1995. Em 1999 através do Decreto-Lei nº 199/99, estipula-se o aumento da Taxa Social Única para empregadores, de 23.25% para 23.75%.

O âmbito material da proteção social evoluiu ao longo dos tempos, pois mesmo antes da criação da Segurança Social, como supracitado, já existiam preocupações explícitas, quanto aos riscos que deveriam ser assegurados, aquando a criação do sistema de seguros sociais obrigatórios e também em 1963, quando se decide assegurar as eventualidades de maternidade e encargos familiares. Em 1976, com o estabelecimento da Segurança Social como um direito universal, são definidas as eventualidades protegidas e consequentemente financiadas pela Taxa Social Única, a partir de 1986 (regime contributivo ou previdencial da Segurança Social): “O sistema de segurança social protegerá os cidadãos na doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade, bem como no desemprego em todas as outras situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho” (Constituição da República Portuguesa, Artigo 63º).

Em síntese, denota-se que a legislação relativa à Taxa Social Única evoluiu ao longo de três momentos chave: 1986 quando é formalizada como uma taxa unificada através do Orçamento do Estado para 1986, fixando em 11% e 24% a taxa a pagar respetivamente por trabalhadores e empregadores; 1995, quando o valor fixado anteriormente é alterado com o Orçamento do Estado para 1995, através da Lei nº 39-B/94, fixando em 11% e 23.25% a taxa a pagar respetivamente por trabalhadores e empregadores; e 1999, quando o valor fixado é novamente atualizado, através do Decreto-Lei nº199/99, fixando em 11% e 23.75% as contribuições a pagar de forma bipartida por trabalhadores e empregadores.

## **2.2. As Medidas de Incentivo ao Emprego até 1999**

Importa primeiramente analisar a legislação relativa às isenções, logo em 1986, depois da criação da Taxa Social Única. O Decreto-Lei nº257/86 de 27 de agosto estabelecia isenções para empregadores que celebrassem contratos por tempo indeterminado com jovens, com idades compreendidas entre os 16 e os 30 anos, sendo a dispensa do pagamento da Taxa Social Única, por um período de 24 meses. O Decreto-Lei nº 299/86 de 11 de setembro estabelecia uma redução da Taxa Social Única para empregadores que celebrassem contratos com deficientes (o valor da contribuição era reduzido de 24% para 12.5%,<sup>2</sup>) como disposto no Artigo 1º do Decreto. Em 1993 através do Decreto-Lei nº 326/93 de 25 de setembro é definida, a desagregação da Taxa Social Única por eventualidade (Quadro 1 – Desagregação da TSU por Eventualidade em 1993).

Em 1995, surgem preocupações mais expressivas relativamente ao desemprego e atualiza-se a legislação até então formulada, no âmbito das isenções para contratos de trabalho por tempo

---

<sup>2</sup>Sendo 0.5% dos 12.5%, o valor referente, à proteção das doenças profissionais.

indeterminado. As referidas preocupações surgem em discussões sobre a promoção do emprego na União Europeia, constando como objetivo do Livro Branco sobre o Crescimento e Emprego de 1995, o combate ao desemprego. Assim, através do Decreto-Lei nº 89/95 de 6 de maio regula-se a atribuição de incentivos à entidade empregadora, estabelecendo-se a dispensa temporária do pagamento de contribuições à Segurança Social e apoio financeiro não reembolsável - sobretudo definido nos artigos 3º e 4º do Decreto em análise – para a contratação de jovens à procura do primeiro emprego e aos desempregados de longa duração.

No Decreto-Lei nº 199/99 de 8 de junho salienta-se o importante avanço realizado com a criação da Taxa Social Única em 1986 e, a utilidade da unificação das contribuições para a Segurança Social e das quotizações para o Fundo de Desemprego numa taxa única, que permitiu clarificar o fundamento solidário de base laboral, subjacente à proteção das diversas eventualidades, numa lógica de reorientação de recursos, segundo a relevância dos riscos sociais. Este Decreto, atualiza o Decreto-Lei nº 326/93 e sugere que se encontravam criadas as condições necessárias, para se proceder à definição dos princípios gerais, a que deveria obedecer a fixação das taxas contributivas do regime geral dos trabalhadores por conta de outrem e, a adequação dessas taxas a situações especiais (perante a debilidade de certas atividades profissionais e a necessidade de se incentivar a inclusão de certos grupos de trabalhadores no mercado de trabalho). Relativamente ao trabalhador por conta de outrem, sublinha-se a fixação do pagamento de 11% e 23.75% respetivamente para trabalhadores e empregadores (Artigo 3º); no que concerne às taxas contributivas mais favoráveis são definidas como prioridade: as atividades de entidades sem fins lucrativos, os setores de atividade economicamente débeis, a adoção de medidas de estímulo ao aumento de postos de trabalho e a adoção de medidas de estímulo ao emprego relativas a trabalhadores que, por razões de idade ou de incapacidade para o trabalho, fossem objeto de menor procura (Artigo 6º); e relativamente às isenções contributivas temporárias, previa-se a isenção contributiva total ou parcial com duração limitada, tendo em vista o aumento dos postos de trabalho, a reinserção social dos reclusos e, a redução de encargos não salariais em situações de catástrofe ou de calamidade pública (Artigo 7º). São ainda estabelecidos neste Decreto, esquemas contributivos especiais (Quadro 2 – Esquemas Contributivos Especiais).

As matérias do Decreto-Lei nº 199/99 e do Decreto-Lei nº 200/99 são integradas no Orçamento do Estado para 1999, através da Lei nº 87-B/98 de 31 de dezembro, conforme disposto no Artigo 28º (Taxa Social Única).

Em síntese, desde 1986 até 1999 a intenção de reduzir ou isentar a entidade empregadora do pagamento da Taxa Social Única é fomentar a criação de emprego, sobretudo para grupos vulneráveis (jovens, jovens à procura do primeiro emprego, desempregados e desempregados de longa duração). É também crucial destacar o caminho realizado para a desagregação por eventualidade, permitindo uma perspetiva dos custos de proteção, garantida a cada eventualidade; bem como a prudência do processo



de integração de certos grupos de atividade profissional, conferindo-lhes isenções específicas da TSU, para que pudessem ser integrados, sem prejuízo, no regime geral de Segurança Social.

### **2.3. A Proposta de Diferenciação da Taxa Social Única em 2009**

Em 2009 surgem novas preocupações com a criação e promoção de emprego, com uma proposta de diferenciação da Taxa Social Única apresentada pelo XVII Governo Constitucional, mais concretamente pelo Ministro da Solidariedade e do Trabalho, Vieira da Silva. A proposta prevista no Código do Trabalho (Lei nº110/2009) sugeria uma diferenciação da Taxa Social Única, consoante o vínculo laboral: uma diminuição do valor da contribuição para empregadores, que celebrassem contratos por tempo indeterminado e, um aumento do valor da contribuição para empregadores, que celebrassem contratos a prazo. A proposta acaba, contudo, por não avançar. Importa também considerar que no âmbito da “Iniciativa para o Investimento e Emprego 2009/2010” foram implementadas outras medidas temporárias de apoio à contratação, reguladas pelas portarias 130/2009 e 125/2010, que tinham como objetivo o apoio à contratação de públicos específicos (jovens à procura do primeiro emprego, desempregados de longa duração, desempregados, ex-estagiários beneficiários de rendimento social de inserção, pensionistas de invalidez, ex-toxicodependentes e ex-reclusos) com duração até 2013. Em suma, a intenção de alteração da TSU continua, em 2009, a ser a criação de emprego, através de isenções e reduções para a entidade empregadora.

### **2.4. As Medidas *Estímulo Emprego* 2013/2014**

A Portaria nº 299/2012 de 3 de agosto formaliza uma “Medida de Apoio à Contratação via Reembolso da Taxa Social Única”, estipulando-se no Artigo 1º, que o empregador passa a ter direito ao reembolso de uma percentagem da TSU, em caso de celebração de contratos de trabalho com jovens desempregados (inscritos no Centro de Emprego, por um período de 12 meses consecutivos). Através do Artigo 5º fica definido que o período máximo de reembolso seria de 18 meses, nos seguintes termos: ou 100% de reembolso do valor da TSU, no caso de contrato sem termo, ou 75% do reembolso da TSU, no caso de contrato a termo resolutivo certo. A Portaria 65-A/2013 atualiza esta Portaria, diminuindo o período de inscrição exigida ao desempregado no Centro de Emprego, que se reduz para 6 meses consecutivos (Artigo 1º, alínea a). A Portaria nº3-A/2013 de 4 de janeiro é também crucial no sentido em que, formaliza um apoio à contratação de desempregados com idade igual ou superior a 45 anos, alargando as medidas de combate ao desemprego a outras faixas etárias, constituindo desta forma, uma inovação. É referido na Portaria que a contratação deste grupo vulnerável constitui um reembolso do valor da TSU ao empregador, durante o período máximo de 18 meses, salientando-se que cada empregador não pode contratar mais do que 20 trabalhadores, na condição de desempregados com idade igual ou superior a 45 anos. O apoio financeiro para estes contratos consiste no reembolso total ou parcial, até ao limite de 200 euros, da TSU paga mensalmente pelo empregador relativamente a cada

trabalhador contratado: 100% de reembolso do valor da TSU, no caso de contrato sem termo, ou 75% do reembolso da TSU, no caso de contrato a termo resolutivo certo. A Portaria nº97/2013 de 4 de março atualiza a anterior, fazendo depender o acesso à medida criada pela Portaria nº3-A/2013, da inscrição dos desempregados nos Centros de Emprego ou Centros de Emprego e Formação Profissional, algo que era dispensado pela Portaria anterior em alguns casos. A Portaria nº 204-A/2013,<sup>3</sup> atualiza as Portarias mencionadas, aglutinando-as. Assim, o “Apoio à Contratação Via Reembolso da TSU” passa a contemplar os desempregados jovens, com idades compreendidas entre os 18 e os 30 anos, os desempregados com 45 ou mais anos de idade e ainda, após verificados os requisitos específicos descritos na Portaria, os desempregados, com idades compreendidas entre os 31 e os 44 anos (que não tenham concluído o ensino básico, que sejam responsáveis por uma família monoparental e em situações cujos cônjuges, se encontrem igualmente em situação de desemprego, segundo o disposto no Artigo 3º). O que é comum às outras Portarias é o reembolso de uma percentagem da Taxa Social Única paga pelo empregador, em caso de celebração de contrato de trabalho sem termo ou a termo certo, a tempo completo ou a tempo parcial, com desempregados inscritos no Instituto do Emprego e da Formação Profissional. A atribuição do apoio estava prevista nos seguintes moldes: 100% do valor da TSU, no caso de contrato sem termo, ou 75% do valor da TSU, no caso de contrato a termo certo. Mais se refere que, nos casos de contratos celebrados com pessoa com deficiência e incapacidade, o apoio financeiro atribuído é 100% do valor da TSU, independentemente do tipo de contrato celebrado, conforme disposto no Artigo 4º.

Tanto a medida “Estímulo 2013” como a Portaria nº 204-A/2013 são revogados pela Portaria nº 149-A/2014 de 24 de julho, que estabelece a Medida Estímulo Emprego.<sup>4</sup> A nova Portaria integra tanto o “Estímulo 2013”, como o “Apoio à Contratação Via Reembolso da TSU”. Fica definido que as entidades patronais com contratos, com jovens à procura do primeiro emprego ou, desempregados de longa duração seriam isentas de contribuições à Segurança Social, por um período máximo de 36 meses. As quotizações do trabalhador mantinham-se em 11%. São estabelecidas ainda, mais duas situações de dispensa do pagamento da TSU: a celebração de contratos sem termo com reclusos em regime aberto (dispensa durante 36 meses) e em casos de “rotação emprego-formação”, contemplando-se a formação contínua dos trabalhadores por um lado e, favorecendo os desempregados por outro - no sentido em que, durante a formação do trabalhador, o seu lugar seria ocupado por um desempregado, permitindo-lhe desta forma, uma experiência profissional no desempenho de funções dos trabalhadores em formação. Nestes casos em que o apoio depende da formação, a dispensa de contribuições da entidade patronal à Segurança Social é de até 12 meses. Ressalva-se que a TSU é ainda reduzida para metade (cerca de

---

<sup>3</sup>Em simultâneo com a medida “Estímulo 2013” – Portaria nº 106/2013 de 14 de março.

<sup>4</sup>O Primeiro-Ministro, Pedro Passos Coelho, estabelece esta medida reduzindo em 0,75% a TSU da entidade empregadora, como moeda de troca para o aumento do salário mínimo, para 505 euros.

11.9%), em casos de contratos com pessoas em situação de pré-reforma, de reclusos em regime aberto, trabalhadores deficientes e trabalhadores de regiões com problemas de interioridade.

De modo a concluir o capítulo 2 é crucial tecer algumas considerações. Observa-se que o processo de conceção da Taxa Social Única decorre em paralelo ao do sistema de Segurança Social - vai evoluindo à medida que o sistema se aperfeiçoa, tanto em termos dos valores da própria taxa, que sofrem ajustes, como em relação às eventualidades definidas e abrangidas, após a desagregação em 1993. Reconhece-se a importância do Decreto-Lei nº 140-D/86 de 14 de junho, que consagra a taxa contributiva única para o regime geral de Segurança Social – a Taxa Social Única. Entre 1986 e 1999 a intenção das propostas – maioritariamente cedência de isenções e reduções à entidade patronal – é incentivar a contratação de grupos vulneráveis (jovens e desempregados de longa duração) e salvaguardar as atividades economicamente débeis. Já em 2009, apesar da proposta ter falhado, surge a ideia de isentar a entidade empregadora do pagamento da TSU, no caso de celebração de contratos sem termo, desincentivando-se a contratação a prazo. Em 2013/14 são definidas inúmeras isenções e reduções de apoio à contratação.

Da sucessão das alterações que ocorre transparece uma tendência de criação de emprego, com incidência nos grupos vulneráveis, que se vão expandindo ao longo do tempo, tornando-se mais abrangentes. Trata-se, também, de uma redenominação de medidas preexistentes, com alterações pontuais.

### **3. ESTUDOS DE CASO**

#### **3.1 A Desvalorização Fiscal e o Memorando de Entendimento 2011**

As medidas do Memorando de Entendimento propostas pela Troika, negociadas com o Governo português (XVIII Governo Constitucional) e, apoiadas pelos partidos que viriam a formar uma coligação de Governo após as eleições de 2011 (PSD e CDS-PP), pressupuseram sempre uma avaliação de problemas estruturais inerentes à economia portuguesa, para a sua posterior resolução. A par com a consolidação orçamental, o desemprego tornou-se, como já foi referido, o maior problema da economia portuguesa, tornando urgente a definição de políticas económicas, que promovessem a criação de emprego, sem colocar em causa os esforços de correção orçamental, na tentativa de resolver outras questões que destas decorrem, como: a falta de competitividade e a fraca produtividade, para as quais se tornou premente encontrar soluções. O tema da competitividade é central no debate político e económico, sendo a redução dos custos unitários de trabalho, uma das componentes mais utilizadas na análise da evolução da competitividade, permitindo o aumento das exportações, para corrigir o

desequilíbrio comercial externo.<sup>5</sup> É neste sentido e tendo em conta a conjuntura económica que surge a proposta, Desvalorização Fiscal (Mendonça; Passos, 2012).

Entende-se por “desvalorização fiscal”, uma medida de natureza estrutural, destinada a aumentar a competitividade das empresas e o emprego. A proposta compreendia uma diminuição da Taxa Social Única das empresas, mantendo a responsabilidade dos trabalhadores e, em simultâneo, um aumento do IVA (Ferreira, 2013). Reduzindo os custos unitários de trabalho às empresas, a desvalorização permitiria, às que exportam, oferecer bens e serviços nos mercados internacionais, a um preço inferior ao praticado pelas empresas concorrentes de outros países e, deste modo aumentar as vendas, as quotas de mercado e conseqüentemente as exportações. Por outro lado, o aumento do IVA ao dificultar o consumo, permitiria reduzir as importações. Contudo, a contração da procura interna, poderia no curto prazo, não ter os efeitos desejados e, tornar o contexto recessivo de 2011 ainda mais acentuado. O IVA seria o imposto selecionado para calibrar a medida, no sentido em que, é o que possui maior margem para financiar esta medida, pelo potencial de receita e por ser o menos desvantajoso, incidindo apenas sobre os produtos transacionados no mercado interno, não se repercutindo o seu aumento, no preço dos produtos exportados. A medida parece pensada quase e apenas para as empresas que exportam, prejudicando as empresas que produzem para o mercado interno, obrigadas a reduzir preços para dirimir a queda da procura, que um aumento do IVA poderia representar (podendo gerar uma deflação e a dispensa de muitos trabalhadores, uma vez que a quebra na procura, reduziria as necessidades de produção da empresa) (Caldas, 2015). Assim os efeitos seriam mais limitados nos setores não transacionáveis,<sup>6</sup> porque apesar de beneficiarem com uma redução de custos, enfrentariam, de forma direta, os efeitos do aumento do IVA. A haver uma alteração, esta deveria ser ponderada, pela natureza regressiva da medida, pelo tipo de bens que abrangeria e pelo custo social que acarretaria, sobretudo quanto ao consumo (questões de equidade) (Mooij; Keen, 2012). Apesar das reservas quanto à implementação da desvalorização fiscal, traçam-se cenários positivos: o efeito positivo no saldo das contas externas poderia compensar o efeito recessivo da quebra do consumo doméstico - uma vez que a redução do custo do fator do trabalho e o aumento da procura por bens nacionais iria estimular a criação de emprego, implicando um aumento significativo dos salários reais. Ainda que limitasse parcialmente os ganhos de competitividade das exportações, compensaria as famílias, pelo aumento da tributação sobre o consumo (limitando a perda do poder de compra) (Portugal, 2011).

Sem fontes de financiamento suficientes, sem folga orçamental que permitisse fomentar o investimento e tendo uma moeda cujo comportamento não depende do Governo Nacional, mas de regras

---

<sup>5</sup>Corresponde a um desfasamento entre a oferta e a procura de bens transacionáveis no contexto internacional (Blanchard, 2006a).

<sup>6</sup>Os bens não transacionáveis são bens e serviços impossíveis de serem transacionados em mercados internacionais, resultante do custo do transporte, ou de estarem geograficamente ligados ao local onde são produzidos. Bens transacionáveis são passíveis de ser vendidos economicamente nos mercados internacionais, sendo a principal fonte de receita em moeda estrangeira, que um país pode ter (Blanchard, 2006a).

impostas pela pertença à União Económica e Monetária - o que impede uma alteração da taxa de câmbio nominal, sempre que desejável – sobrava como alternativa a utilização de um mecanismo fiscal particular, que em determinadas condições (redução da contribuição social compensada com aumento de impostos indiretos), mimetiza uma desvalorização cambial,<sup>7</sup> a Taxa Social Única.

Neste sentido, Teixeira dos Santos (Ministro das Finanças) e Carlos Costa (Governador do Banco de Portugal), enviam a Strauss Kahn (Diretor do Fundo Monetário Internacional) uma carta, em maio de 2011, onde relatam a necessidade de um programa de reforma de longo alcance, apoiado por financiamento internacional. Argumentam ser necessárias medidas em três frentes: uma estratégia de consolidação orçamental; esforços para proteger o setor financeiro; e necessidade de reformas estruturais para aumentar o crescimento, criar emprego e melhorar a competitividade. Admite-se a disponibilidade de se conseguir a prossecução desta última frente com uma desvalorização fiscal (Costa; Santos, 2011).<sup>8</sup>

É no ponto 39 do “Memorandum of Economic and Financial Policies” – de maio de 2011 -, que pode ler-se como objetivo crítico do programa, aumentar a competitividade, sendo central reduzir as contribuições do empregador, compensando-se a perda de receita, com o aumento da taxa de IVA (“fiscal devaluation”). São ainda sugeridas medidas para mitigar o impacto do aumento de impostos sobre o consumo que passariam por: assegurar que as alterações das contribuições para a Segurança Social fossem compensadas com a alocação de receitas equivalentes, com a finalidade de não se comprometer a sustentabilidade do sistema de pensões de reforma; e garantir que, as alterações fiscais se refletissem numa diminuição de preços. Resumindo, a ideia era apresentar uma proposta de recalibragem do sistema fiscal, neutra do ponto de vista orçamental, com vista à redução dos custos laborais e à promoção da competitividade (Portuguesa, 2011a).

Paul Thomsen, chefe da missão do FMI, através de uma teleconferência, enfatiza a falta de concorrência de Portugal e a necessidade de se aumentar as exportações, através de uma desvalorização fiscal, sob a forma de uma redução acentuada das contribuições para a Segurança Social, possivelmente e segundo as suas estimativas, na ordem de 3 a 4% do PIB. Corrobora-se a ideia de que a medida estaria realmente em “cima da mesa”, como uma das maiores reformas estruturais alguma vez alcançada, caso avançasse (Thomsen, 2011).

---

<sup>7</sup>A ideia de que reformas fiscais podem replicar os efeitos de uma desvalorização cambial foi descrita por Keynes em 1931. A afirmação é inconclusiva, pois muitos autores não acreditam, que uma alteração simples, como a Desvalorização Fiscal, seja completamente equivalente a uma desvalorização nominal (Correia, 2011).

<sup>8</sup>Esta carta é recuperada nos debates eleitorais para as legislativas 2011 por Francisco Louçã (coordenador do Bloco de Esquerda, à data) como forma de comprovar que José Sócrates (Secretário-Geral do Partido Socialista, à data), assumia compromissos, sem discutir com os restantes intervenientes. José Sócrates contraria tal asseveração, referindo que, a comunicação servia apenas como fonte de comprometimento para estudar a matéria, apresentando-se posteriormente uma proposta concreta, no que respeita à redução da Taxa Social Única (Sol, 2011).

Os trabalhos de preparação para a aplicação do Memorando seguem-se nos meses seguintes e é crucial recuperar o facto de se vivenciar um período de campanha eleitoral, que iria culminar a 5 de junho com a escolha do próximo Governo. A maioria dos programas eleitorais, faz referência à Taxa Social Única e à ideia de Desvalorização Fiscal, importando ter em consideração, alguns deles.

O programa eleitoral do Partido Social Democrata (PSD) sublinha a intenção de se reforçar a competitividade da economia portuguesa, por via da redução dos encargos sociais ao patronato, sobretudo para empresas exportadoras ou que evitassem importações, compensando-se a quebra da receita da Segurança Social, por consignação de receitas de impostos de outras fontes, a estudar no âmbito do Orçamento do Estado para 2012. É descrito que a política proposta já teria sido executada limitadamente na gestão macroeconómica de 1995, com a redução da TSU (de 24.5% para 23.75%) e consignação do IVA Social (aumento da taxa normal de IVA de 16% para 17%). O objetivo seria incentivar a poupança das famílias, desincentivando as importações, o que reduziria significativamente o défice externo, através da redução de 4% da TSU, ao longo da legislatura (PSD, 2011).

Já o Partido Socialista (PS), apenas invoca a necessidade de reduzir a Taxa Social Única, mas sem aumento de impostos, não se alongando em explicações sobre o modo de aplicação da proposta (PS, 2011).

O programa eleitoral do Centro Democrático Social – Partido Popular (CDS-PP) reserva um capítulo para a Taxa Social Única com o título: “A questão da TSU – O significado da nossa prudência”, apresentando-se como favorável à redução da TSU, mas apreensivo quanto à solução de subida do IVA até 25%, como forma de compensação da perda de receita. Refere-se que as equipas técnicas do CDS procurariam soluções combinadas entre a redução da despesa e, outras fontes de receita, que não implicassem a subida do IVA, até à taxa máxima (CDS-PP, 2011).

O programa eleitoral do Bloco de Esquerda (BE) começa por afirmar que desvalorizar o trabalho seria a pior forma de enfrentar adversidades, criticando a hipótese defendida pelo PSD, de redução de 4 pontos percentuais da TSU para empregadores. O Bloco defendia que a sua política fiscal não se focaria na redução TSU, mas teria como base o critério do emprego, sendo essencial agravar o Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas (IRC) para quem tivesse apoios públicos, mas que distribuisse os dividendos aos acionistas, em vez de reinvestir (BE, 2011).

Finalmente o Partido Comunista Português (PCP) não apresenta qualquer proposta no seu programa eleitoral, que contemplasse a Taxa Social Única, ou a Desvalorização Fiscal (PCP, 2011).

Em síntese, tanto os programas eleitorais do PSD, do PS e do CDS-PP convergem no sentido da redução da Taxa Social Única. Contudo, o modo de compensar a perda de receita dessa redução, é o parâmetro que gera mais discordância. O Bloco de Esquerda diferencia-se desta tendência, discutindo

ao invés, a necessidade de se obter receita, através do aumento do IRC, criticando medidas que abrangessem a redução da TSU.

A 5 de junho de 2011, o PSD saí vitorioso das eleições (38.65 %) e convida o CDS-PP (a terceira força mais votada, com 11.70%) a formar Governo, obtendo desta forma, maioria absoluta (SGMAI, 2011). Em agosto de 2011, podia ler-se no “Documento de Estratégia Orçamental do PSD 2011/2015”, que a agenda para o cumprimento do acordo com a Troika iria incluir a Desvalorização Fiscal, como um elemento chave, para aumentar a competitividade da economia portuguesa, prevendo-se a inserção da proposta no Orçamento do Estado para 2012. É ainda discutida a forma de adoção da medida, sendo clara a preferência do PSD pela opção de uma redução das contribuições patronais, compensada com o aumento do IVA, de forma a garantir a neutralidade orçamental, mas seletiva, contemplando sobretudo os setores da indústria transformadora e do turismo (Portuguesa, 2011b). Esta opção é inviabilizada após contacto prévio com a Comissão Europeia, uma vez que seria incompatível com a legislação europeia em matéria de auxílios do Estado, como será detalhado com pormenor, posteriormente (Capítulo 3; Subcapítulo 3.1, “A Desvalorização Fiscal e o Memorando de Entendimento 2011”, página 16).

A preferência do Fundo Monetário Internacional, da Comissão Europeia e do Banco Central Europeu recaia na redução generalizada da Taxa Social Única. Contudo, a medida seria inovadora e era necessário medir os seus impactos e, é por este motivo que o Governo encomenda um relatório ao Banco de Portugal, ao Ministério das Finanças, ao Ministério da Economia e do Emprego e ao Ministério da Solidariedade e Segurança Social, que fica concluído em julho de 2011, onde é possível identificar as alternativas equacionadas para a aplicação da medida (Portugal, *et.al*, 2011). Neste sentido, importa analisar o relatório da Desvalorização Fiscal, com algum detalhe.

O estudo começa por destacar os efeitos macroeconómicos de uma redução da Taxa Social Única, afirmando que, qualquer que fosse o caminho, deveria contribuir para um aumento da competitividade externa da economia, para o nível do PIB, do consumo e do emprego. Analisam-se dois cenários: o primeiro pressupunha uma redução de 3.77 % das contribuições patronais para a Segurança Social, compensada com um aumento de 2.19 % de IVA; e o segundo, uma redução de 3.7% das contribuições patronais, compensada com uma redução no consumo público,<sup>9</sup> de cerca de 2%.

Relativamente ao primeiro cenário, a redução dos custos da produção nacional (no caso, bens transacionáveis) tornada possível pela redução das contribuições da entidade empregadora para a Segurança Social, induziria uma redução de preços, que promoveria a competitividade dos produtos nacionais, aumentaria as exportações e, permitiria a redução de produtos importados. Seria de prever que o aumento da procura de bens nacionais provocasse um aumento da oferta de emprego, implicando

---

<sup>9</sup>A redução do consumo público diz respeito ao aumento da eficiência do Estado na provisão de bens e serviços públicos (Portugal, *et. al*, 2011).

um acréscimo no médio/longo prazo dos salários reais, o que limitaria os ganhos obtidos pelas empresas na redução de custos, mas compensaria as famílias pela perda do poder de compra associada ao aumento do IVA. No curto prazo, a medida seria penalizadora, uma vez que o aumento da tributação sobre o consumo reduziria o rendimento disponível das famílias, refreando consequentemente o consumo privado.

Já no que respeita ao segundo cenário seria expectável um aumento das exportações e uma melhoria do PIB - contudo, com resultados pouco significativos relativamente ao investimento internacional da economia portuguesa.

A redução de custos possibilitada pela redução da TSU aos empregadores permitiria a redução do preço final de determinado produto, que quanto mais expressiva fosse, maior seria o resultado sobre a competitividade externa da economia e, maior seriam as possibilidades de redução do desequilíbrio externo. Discute-se o benefício de se adotar uma redução generalizada, à semelhança do que teria sido já defendido pelo FMI, BCE e Comissão Europeia. Apesar da medida ser direcionada às empresas exportadoras, setores que não estão expostos à concorrência externa (bens não transacionáveis), conseguiriam contribuir para que a medida produzisse ótimos resultados, uma vez que mesmo não sendo produtores de bens transacionáveis, produziriam “inputs” para esses setores, contribuindo para o aumento da redução do custo do preço final desses produtos (Portugal, *et.al*, 2011).

No curto prazo, alguns setores poderiam não aproveitar a redução de custos – proporcionada pela redução da TSU - para reduzir os preços dos seus produtos, mas para aumentar as suas margens de comercialização (sacrificando o poder de compra das famílias, em prol do lucro).<sup>10</sup> Esta situação poderia prejudicar o esforço orçamental exigido para a implementação da medida, levando à necessidade da criação de mecanismos que garantissem a não apropriação indevida do benefício da redução de custos - daí que fosse tão importante equacionar, considerar e analisar vários cenários, que deveriam ter em comum o facto de serem aplicados de forma gradual, de modo a minimizar o custo e o risco, para que um eventual efeito recessivo fosse dirimido.

São problematizadas quatro alternativas: uma redução da TSU de incidência global; uma redução com incidência na criação líquida de emprego; uma redução, para salários mais baixos; e, finalmente, uma redução de incidência setorial.

A redução de incidência global - cenário de referência – projeta uma redução da TSU para todos os setores de atividade. Seria de fácil implementação, os efeitos seriam consideráveis e, a sua eficácia dependeria da redução do preço final do produto da empresa. No curto prazo os efeitos da medida seriam

---

<sup>10</sup>É recorrente pensar-se que uma implementação de forma gradual, através de pequenas reduções da Taxa Social Única, pudesse ser prejudicial para a medida, uma vez que atribuiria manobra às empresas, para absorver a redução da contribuição, servindo para aumentar margens de lucro e não para produzir efeitos sobre os preços (Portugal, *et. al*, 2011).



negativos, gerando uma quebra no consumo e questões de equidade. Estimou-se que esta alternativa pudesse atingir os 400 milhões de euros de custo anual, por cada ponto percentual reduzido da TSU.

A redução com incidência na criação líquida de emprego restringiria a eliminação da contribuição apenas às empresas, que criassem emprego em termos líquidos,<sup>11</sup> com vista à criação de emprego. Qualquer empresa seria elegível, caso tivesse a sua situação regularizada com a Segurança Social e, apresentasse sempre criação de emprego, no período de referência pré-definido. Impossibilitar-se-ia que empresas recém-criadas fossem elegíveis, só podendo beneficiar da redução da TSU, a partir do 2º ano de vida. O maior risco da proposta estava na possibilidade de empresas do mesmo grupo transferirem trabalhadores de uma empresa para a outra, beneficiando à mesma da redução da contribuição, tornando-se essencial um controlo e, uma fiscalização para a sua implementação. Na legislação atual estão já previstas algumas dispensas perante a criação líquida de emprego, com a diferença de que a dispensa é de 3 anos e, restrita a contratos sem termo (sobretudo novos trabalhadores e desempregados de longa duração),<sup>12</sup> contrariamente a esta nova proposta, que contemplaria todos os contratos, por mais tempo de dispensa.

Já a redução da TSU para salários mais baixos seria uma proposta, que beneficiaria os setores transacionáveis (por apresentarem salários mais baixos). O efeito perverso desta proposta é notável, pelo facto, dos empregadores poderem beneficiar da redução da TSU, por pagarem um salário baixo.

Relativamente à proposta de redução da TSU de incidência setorial, foram delineados quatro cenários: inclusão de setores industriais<sup>13</sup> (com um custo de 80.6 milhões de euros); inclusão de setores industriais e turismo (com um custo de 93.4 milhões de euros); inclusão de setores com maior intensidade exportadora (com um custo de 122.9 milhões de euros); e, exclusão dos setores de rede e financeiros (com um custo de 360.1 milhões de euros). A maior questão desta proposta estaria na dificuldade de implementação, pela existência de legislação europeia em matéria de auxílios do Estado. O nº1 do artigo 107º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,<sup>14</sup> refere que, existem determinados auxílios, incompatíveis com a legislação e com o mercado interno, pelo facto de alterarem a natureza das trocas comerciais, falsearem ou ameaçarem falsear a concorrência, favorecendo determinadas empresas, ou produções, e prejudicando outras. Assim são definidos três requisitos que transparecem este tipo de comportamento punível: é proibido conceder aos beneficiários vantagens que diminuam encargos que onerem orçamentos; é proibido que essa vantagem seja originária de recursos

---

<sup>11</sup>A criação líquida de emprego é calculada através da subtração entre entradas e saídas de trabalhadores de determinada empresa (Estatuto dos Benefícios Fiscais – Parte II, Capítulo I, Artigo 19º, nº1, alínea d).

<sup>12</sup>Decreto-Lei nº 89/95.

<sup>13</sup>A importância do setor industrial está no facto de concentrar cerca de 2/3 das exportações portuguesas, favorecendo o objetivo final – aumentar a competitividade externa – e porque é onde a concorrência pelos custos, mais tem desfavorecido a economia portuguesa (Cabral, s.a.).

<sup>14</sup>Para além da União Europeia, a Organização Mundial do Comércio proíbe, através dos seus princípios, a intervenção dos Estados no livre comércio, sobretudo através de manobras de favorecimento (Cabral, s.a.).

estatais; e, é proibido que tal benefício seja seletivo, prejudicando a concorrência e as trocas comerciais entre os estados. Ora uma descida da Taxa Social Única setorial e, que causasse incompatibilidades com o mercado comum, não seria permitida por lei. É apenas possível negociar uma redução da contribuição, mas generalizada, não se dispensando a análise da legislação.<sup>15</sup>

Através de uma comunicação do Banco Central Europeu, aquando a primeira revisão trimestral regular, do programa económico do governo português – em agosto de 2011-, fica a saber-se que os esforços para implementar a medida “desvalorização fiscal” teriam sido reconhecidos e deveriam ser mantidos, sobretudo nas preparações para o Orçamento do Estado de 2012 (Bank, 2011).

A medida “desvalorização fiscal” acaba, no entanto, por ser adiada e, tal torna-se público no relatório de outubro de 2011, sobre o Orçamento do Estado de 2012, comunicando-se a substituição da medida, por iniciativas que visassem o aumento do horário de trabalho – nas empresas privadas -, que deveriam permitir a criação de uma margem adicional de flexibilidade para o aumento da competitividade, citando-se:

Em resposta à necessidade de aumentar a competitividade da nossa economia, decidimos tomar iniciativas com vista a possibilitar o aumento do horário de trabalho nas empresas privadas. Esta medida substitui a desvalorização fiscal, ao contribuir para a competitividade da economia através da redução dos custos unitários do trabalho, mas sem as implicações adicionais para as contas públicas que uma redução da taxa social única inevitavelmente teria (Finanças, 2011).

Esta decisão advém do clima económico de grande incerteza que se vivia em 2011, facto que prejudicaria a implementação da medida. Vítor Gaspar, Ministro das Finanças, chega a alegar falta de margem orçamental para a inserção de uma desvalorização fiscal no Orçamento do Estado, pelas exigências já programadas nesta matéria, dificultando a definição do caminho a seguir para garantir a neutralidade fiscal da medida.<sup>16</sup> Para corroborar esta determinação são conhecidos os resultados das estimativas quantitativas, dos vários cenários da redução da TSU. O efeito de longo prazo sobre o PIB revela-se positivo, mas modesto, sendo que, no curto prazo, apenas seriam expectáveis efeitos recessivos, sobretudo se a escolha para o financiamento da medida passasse pelo aumento da tributação sobre o consumo. É também essencial referir que a diminuição de custos unitários não se deveria refletir no aumento do PIB e que, relativamente às exportações, apesar de se equacionar uma ligeira melhoria, não deixa de ser pouco significativa, para o esforço orçamental exigido (Mendonça; Passos, 2012).

---

<sup>15</sup>É possível, contudo apoiar empresas ou setores, por motivações específicas: incentivos fiscais para empresas com práticas ambientais mais favoráveis, empresas inovadoras que criem emprego, ou empresas localizadas geograficamente em regiões mais desfavorecidas (Portugal, *et. al*, 2011).

<sup>16</sup>Feldstein e Krugman acreditam que um aumento de impostos sobre o consumo acompanhado com uma redução orçamental equilibrada de impostos, sobre o trabalho, pode ser neutra (Blanchard; Franco, 2010).

A desvalorização fiscal tornou-se um instrumento particularmente difundido na zona euro, sendo por esse motivo ponderado e adotado em muitos países, com o principal objetivo de melhorar a competitividade externa das economias e estimular a criação de emprego. A Dinamarca (Fahri; Gopinath; Itskhoki, 2013), a Suécia (Conraria, *et. al*, 2012), a Alemanha (Cabral, s.a.) e a Hungria (Pina, s.a.), são exemplos de países que diminuíram a contribuição social das entidades empregadoras, compensando a perda de receitas, com um aumento do IVA. Apesar de não ter avançado, também se equacionou a possibilidade de se adotar a medida na Grécia (Cavallo; Cottani, 2010).

Em 2012 a redução da Taxa Social Única volta a estar no centro da discussão política, desencadeada por um discurso do Primeiro-Ministro, Pedro Passos Coelho a 7 de setembro, aquando a conclusão dos trabalhos para a 5ª revisão, do Programa de Assistência Económica e Financeira e, dos trabalhos de preparação da proposta de Orçamento do Estado para 2013. Nessa comunicação ao país é transmitida a ideia de que, uma parte importante da criação de emprego deveria advir do setor exportador, sendo crucial auxiliar as empresas portuguesas a competir nos mercados globais. Para cumprir esta meta é anunciado o aumento da contribuição para a Segurança Social dos trabalhadores do setor privado e funcionários públicos, em 7%, diminuindo a contribuição exigida às empresas, em 5.75%. Esta nova tentativa de aplicação da medida “Desvalorização Fiscal” seria compensada não com um aumento do IVA, contrariamente a 2011, mas com um aumento da TSU para trabalhadores, transferindo o ónus tributário da esfera da empresa para a esfera do trabalhador (Coelho, 2012).

Importa contextualizar a referida comunicação. Em julho de 2012 e, depois do Governo ter anunciado o corte dos subsídios de férias e de Natal dos funcionários públicos e pensionistas, o Tribunal Constitucional, através do Acórdão nº 353/2012, reage, referindo a opção como inconstitucional, por violar o princípio da igualdade na repartição de esforços (uma vez que não contemplava os trabalhadores do setor privado). Pressentia-se que depois do veto do Tribunal Constitucional e com a derrapagem das contas públicas, teriam de ser adotadas novas medidas de austeridade e é neste sentido e, para tranquilizar a Troika face ao chumbo do corte dos subsídios, que surge a redução da Taxa Social Única para as empresas e o aumento para os trabalhadores.

As reações foram diversas sobretudo porque, a medida não tinha merecido escrutínio nem dos parceiros sociais, nem do maior partido da oposição (PS). Acaba igualmente por criar tensão dentro da própria coligação PSD/CDS-PP, sobretudo porque Paulo Portas (Presidente do CDS-PP), estava no Brasil e assistiu à comunicação do Primeiro-Ministro na sala da residência oficial do embaixador português em Brasília, referindo-se na comunicação social, ter sido apanhado de surpresa (Costa, 2013). Esta tensão começa a ser mais expressiva à medida que as críticas, se iam tornando mais constantes. Até mesmo Vítor Gaspar mostra alguma surpresa pelo anúncio da medida aquando um exame regular, referindo não ser algo comum - apesar de admitir ter contribuído para o desenho da mesma, juntamente com Maria Luís Albuquerque, que viria a ser sua sucessora. Para Vítor Gaspar, a medida poderia

aumentar as poupanças orçamentais, do lado da massa salarial da Função Pública, contribuindo para a diminuição da despesa pública, por um lado, e, por outro, permitiria uma desvalorização fiscal, que aumentaria a competitividade das empresas, através da redução das contribuições da entidade empregadora, contendo o aumento do desemprego (Avillez, 2014).

O possível avanço da medida começa a suscitar preocupações, quanto a questões de equidade e perda do poder de compra dos trabalhadores, pela redução do rendimento disponível, que um aumento das contribuições para a Segurança Social implicaria.<sup>17</sup> A 15 de setembro de 2012, motivada pela TSU e por outras medidas de austeridade, ocorre uma manifestação popular histórica. A crise económica tornava-se assim social e política. Para Vítor Gaspar esta manifestação de descontentamento era desnecessária, sobretudo, relativamente à rejeição da TSU, alegando uma leitura simplista dos cidadãos e, acusando igualmente, a Concertação Social de ser muito conservadora. Paulo Portas, um dia depois da manifestação, no Conselho Nacional do CDS, demarca-se da medida e demonstra, mais uma vez, o desconforto dentro da coligação (Avillez, 2014). A 22 de setembro em reunião do Conselho de Estado, convocada pelo Presidente da República, Aníbal Cavaco Silva, o Governo acaba por deixar cair a redução da TSU, pronunciando-se como disponível para estudar e discutir, com os parceiros sociais, medidas alternativas - como um aumento de impostos (Lopes, 2012). O dia 15 de setembro de 2012 tornava evidente uma mudança na sociedade: há um maior envolvimento do cidadão na definição da agenda das políticas públicas. Ao cidadão pertence um papel que vai para além do ato eleitoral, sendo essencial a pressão pública para a definição, remodelação ou o recuo de políticas em benefício do bem-estar comum.

Ressalva-se que em novembro de 2012, também a França tenta uma medida de desvalorização fiscal, mas, mais semelhante à delineada para Portugal em 2011, ou seja, uma redução da contribuição social para empregadores, compensada com uma redução nos gastos públicos e, um aumento do IVA nos seguintes moldes: a taxa mais elevada de IVA aumentaria de 19,6% para 20%; a taxa intermédia passaria de 7% para 10%, enquanto que, a taxa mínima passaria de 5,5% para 5%. A medida enfrentou, igualmente, forte contestação (Zemmour, 2013); (Carbonnier, *et. al*, 2014).

Em maio de 2015, o Fundo Monetário Internacional faz um balanço das reformas do mercado de trabalho e dos produtos, contempladas, no programa para Portugal, onde se faz referência ao abandono da ambicionada medida de desvalorização fiscal, após duas tentativas – 2011 e 2012. É dito que a medida se tornou mais difícil de implementar, do que se esperava inicialmente e, reflete-se sobre o facto de ter sido muito ambiciosa e, pouco adaptada à realidade. Caso fosse aprovada esperava-se que pudesse vir a

---

<sup>17</sup>Uma subida da TSU para trabalhadores teria um impacto negativo significativo na população ativa, pela redução do salário líquido, resultando a longo prazo, numa redução da produtividade e, posteriormente, numa redução da competitividade (teoria dos salários de eficiência – a produtividade do trabalhador, depende do salário que este recebe) (Conraria, *et. al*, 2012).

ser uma reforma estrutural, equivalente a muitas reformas estruturais, resultando num aumento da competitividade externa. Assim, problematiza-se sobre o porquê, de se terem encontrado, tantas resistências. Em primeiro lugar pela dimensão necessária da medida, pois para ter um impacto significativo na competitividade externa, a redução das contribuições para os empregadores teria de ser expressiva – e generalizada, levantando questões sobre a integridade do financiamento da Segurança Social; em segundo lugar, pela legislação comunitária, que impede a redução das contribuições apenas dos empregadores do setor transacionável – ou seja, a alteração da TSU nunca poderia ser setorial, mas sim generalizada, o que nos remete para o primeiro argumento; e, em terceiro lugar, pela “political economy blowback”, a mais surpreendente do ponto de vista dos autores do balanço, uma vez que, tanto empregadores (os mais beneficiados), como sindicatos, se insurgiram contra a medida, considerando-a como injusta (Fund, 2015).

Em síntese, a intenção da proposta “Desvalorização Fiscal” era, através da redução da Taxa Social Única para empregadores, aumentar as exportações, garantindo desta forma, um aumento da competitividade externa. A forma de compensação da perda da receita originada pela proposta, impediu que a mesma fosse aprovada – pela falta de consenso -, quer em 2011 (através do aumento do IVA), quer em 2012 (através do aumento da TSU para trabalhadores).

### **3.2 A Medida Excepcional de Apoio ao Emprego 2016**

#### **3.2.1 O Cenário Macroeconómico do PS e as Legislativas 2015**

Muitas medidas que contemplavam isenções e reduções da Taxa Social Única foram implementadas, entretanto, como estímulo à criação de emprego, sobretudo entre 2013 e 2014 (ver - “Enquadramento Histórico e Político da Taxa Social Única”, capítulo 2). O início de 2015 ficou marcado, por uma discussão no Conselho Europeu, sobre a flexibilidade das regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento.<sup>18</sup> O objetivo era informar os Estados Membros, das condições em que poderiam existir desvios das regras orçamentais previstas nos tratados, através de orientações. Poderiam haver défices maiores do que os definidos nos planos de ajustamento de cada Estado, sem multa ou punição da Comissão Europeia. No entanto, estes desvios deveriam ser realizados, apenas, em prol de reformas estruturais e do fomento de investimento público (Europeu, 2015). No caso português e no que concerne à cláusula das reformas estruturais, os desvios não seriam permitidos, sem que o défice ficasse abaixo dos 3%, pelo facto do país estar ainda sujeito, à vertente corretiva do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Com uma previsão de défice inferior a 3% e podendo sair do Procedimento por Défices Excessivos, Portugal poderia avançar com reformas estruturais, que deveriam preencher um conjunto

---

<sup>18</sup>O Pacto de Estabilidade e Crescimento prevê medidas preventivas e medidas dissuasivas. É constituído por uma resolução e por dois regulamentos do Conselho: um relativo ao reforço da supervisão das situações orçamentais e à supervisão e coordenação das políticas económica; e, outro relativo à aceleração e clarificação da aplicação do procedimento relativo aos défices excessivos (Europeu, 2015).

de critérios: serem importantes; terem efeitos orçamentais positivos e verificáveis; e, serem plenamente implementáveis (Martins, 2015). Eis que o Primeiro-Ministro, Pedro Passos Coelho, equaciona novamente a redução da Taxa Social Única para empregadores, tirando partido das novas regras orçamentais. Contudo a intervenção do Estado na resolução do Banif, tem efeito direto no défice, perturbando aquilo que eram as estimativas iniciais para a permissão de aplicação de reformas estruturais (Aníbal, 2016). Assim mais uma vez, a proposta de redução da TSU, é adiada.

Em abril de 2015, o Partido Socialista apresenta um relatório – um cenário macroeconómico -, realizado por economistas,<sup>19</sup> intitulado “Uma Década para Portugal”, antevendo já, o que seriam as linhas orientadoras do programa eleitoral para as eleições legislativas, de 4 de outubro do mesmo ano. O grupo de trabalho começa por considerar que o crescimento da economia portuguesa no médio e longo prazo, dependeria da adoção de um conjunto de medidas de política económica, que visassem o reforço da credibilidade do Estado, sobretudo depois da crise. O caminho proposto contemplaria cinco prioridades: combate à pobreza e desigualdade de rendimentos; criação de emprego; aposta no sistema educativo e formação ao longo da vida ativa; políticas de promoção das competências da administração pública; e, políticas de promoção de competitividade e internacionalização da economia. Seria também primordial considerar, para o crescimento da economia: o investimento e as exportações; a aposta na ciência e na inovação; a proteção dos socialmente frágeis; a valorização dos recursos humanos; um melhor Estado, com melhores instituições; regulação dos mercados; e, sustentabilidade das finanças públicas (Centeno, *et. al*, 2015).

De entre os diversos pontos abordados, foquemo-nos, nos que são mais relevantes para esta dissertação. O ponto “Responsabilizar as Empresas pelos Custos Sociais do Desemprego”, traduz-se numa medida que pretendia introduzir um custo efetivo no despedimento, para as empresas que recorressem de forma sistemática a despedimentos como forma de contratação de novos trabalhadores – excessiva rotação. O sistema do seguro de desemprego é financiado, através da taxa contributiva que é igual para todas as empresas, independentemente do esforço desigual a que submetam o sistema de Segurança Social. Ao associar as taxas de contribuição para o financiamento do sistema de Segurança Social, com as despesas em seguros de desemprego, pagos aos trabalhadores que cada empresa despede, permitir-se-ia a autonomização da fração da taxa contributiva que financia o sistema de apoio ao desemprego. A nova taxa contributiva variaria, assim, com o rácio entre os custos com o subsídio de desemprego de ex-trabalhadores de cada empresa e, o total de contribuições da empresa, para o sistema de apoio ao desemprego. A taxa seria aplicada da seguinte forma: as empresas que impusessem maior custo à Segurança Social pagariam a taxa máxima; as empresas com comportamentos, em torno da

---

<sup>19</sup>Grupo de trabalho: Mário Centeno (coordenador), Fernando Rocha Andrade, Sérgio Ávila, Manuel Caldeira Cabral, Vítor Escária, Elisa Ferreira, João Galamba, João Leão, João Nuno Mendes, Francisca Guedes de Oliveira, Paulo Trigo Pereira e José António Vieira da Silva. Assistência Técnica: Cláudia Joaquim e Hugo Mendes.

média setorial permaneceriam com a taxa contributiva em vigor - 23.75%; as novas empresas durante o primeiro ano de atividade pagariam uma taxa idêntica à taxa atual; e, as empresas com menores índices de custos com o subsídio de desemprego, veriam a sua taxa contributiva reduzir-se – bônus. Esta medida permitiria uma maior proteção ao trabalhador; (a estabilidade laboral aumentaria, com as responsabilidades do empregador, em suportar, os custos do seguro de desemprego, em caso de despedimento) acumulação de capital humano para o aumento da produtividade e competitividade da economia; e, um aumento da receita da Segurança Social, de 100 milhões de euros em média, ao longo da legislatura – entre 2015 e 2018.

Ainda no âmbito deste cenário macroeconómico, o ponto: “Diversificação do Financiamento da Segurança Social” referia-se à necessidade de alargar a base contributiva, criando fontes de financiamento alternativas e, reduzindo encargos e dependência direta, sobre o fator do trabalho. A proposta visava o alargamento do financiamento da Segurança Social, com a consignação de parte da receita do IRC, com um novo imposto sobre heranças de elevado valor e, com as receitas adicionais geradas pela taxa de penalização da rotação excessiva - descrita no ponto anterior. Em contrapartida e fomentando o auxílio ao setor empresarial, propunha-se uma redução da taxa contributiva para a Segurança Social a cargo dos empregadores, que deveria ocorrer de forma gradual, à medida que se consolidassem as novas fontes de financiamento alternativas, com a seguinte lógica: redução da TSU em 1.5% em 2016; 1.5% em 2017 e, 1% em 2018. Esta redução aplicar-se-ia apenas às contribuições relativas a trabalhadores com contratos permanentes. Após 2018, a redução deveria ser permanente, salvo se, na avaliação da eficácia da medida, - sobretudo na componente de criação de emprego – se recomendasse o contrário. Esta medida pretendia estimular a capacidade de contratação das empresas, incentivando a criação e estabilidade de emprego.

O último ponto respeitante à temática da Dissertação, presente no relatório intitula-se: “Compromisso de Apoio ao Rendimento e Redução de Restrições de Liquidez das Famílias”. Se, por um lado, se equacionava uma redução da contribuição para empregadores, por outro, é formulada uma forma de introduzir essa mesma redução, na TSU dos trabalhadores, de forma generalizada, num montante até 4%. A aplicação seguiria a seguinte lógica: redução da TSU em 1.5% em 2016, 1.5% em 2017 e, 1% em 2018. A partir de 2018, a medida deveria ser sujeita a avaliação, revertendo-se a redução de 1%, para 0.5%, se, da análise resultassem dados positivos, sobretudo na recuperação da economia, no emprego e, na consolidação orçamental da economia portuguesa. A medida abrangeria trabalhadores por conta de outrem, inscritos no regime geral de Segurança Social, com idade inferior a 60 anos e, cumulativamente: trabalhadores com taxa de contribuição igual a 34.75% e trabalhadores independentes com taxa de contribuição completa. O financiamento seria feito através do ajustamento de pensões de reforma, num valor actuarialmente neutro para o sistema de Segurança Social, não tendo impacto direto nas metas orçamentais, caso fosse enquadrado como reforma estrutural, ao abrigo do Tratado

Orçamental. O objetivo da proposta seria estimular a procura interna, através da promoção da liquidez das famílias, permitindo o alargamento das possibilidades de consumo – procura – e, conseqüentemente a criação de postos de trabalho.

O relatório desenvolve outras ideias cruciais para a melhoria do cenário macroeconómico do país e conclui, referindo, que seria possível governar e permitir a consolidação orçamental, sem dura recessão e com medidas de estímulo económico. Surgiram diversas críticas às medidas apresentadas, das quais se considera importante destacar, a de Rosa (2015), que refere que, se o panorama do sistema de Segurança Social atravessava uma situação sensível, pelo desemprego causado pela recessão económica - facto que reduziu as contribuições - com a redução da TSU seria expectável que, em 2016, houvesse uma quebra de receita de 420 milhões euros e, a partir do 3º ano, de 1.800 milhões de euros por ano, segundo as próprias estimativas do relatório “Uma Década para Portugal” (Centeno, *et. al*, 2015).

Posteriormente começam a conhecer-se os programas eleitorais de cada partido candidato às eleições legislativas de 2015, importando a análise dos que tinham assento parlamentar, no que respeita, a propostas de alteração da Taxa Social Única.

O programa eleitoral do Bloco de Esquerda (BE) sugeria que o capital intensivo, produz sempre mais valor, do que a mão-de-obra intensiva, afirmando-se como necessário, reequacionar o modo de contribuição das empresas, promovendo o equilíbrio e estabilidade da receita. Considera-se como inapropriado, o facto, da contribuição das empresas, incidir apenas sobre os salários, que tendo em conta a evolução tecnológica a que se assiste, restringe a capacidade de financiamento do sistema de Segurança Social, isentando do esforço solidário muitas empresas. Para corroborar este argumento, é referido que Portugal é um dos países da União Europeia, que menos contribui para o financiamento do sistema de Segurança Social. Propunha-se, por esse motivo, a criação de uma taxa sobre o valor acrescentado das grandes empresas, mantendo a TSU, no valor vigente (BE, 2015).

O programa eleitoral do Partido Socialista (PS) realçava muitas das ideias, já descritas no relatório de abril: aumento da Taxa Social Única para empresas com elevados níveis de precariedade, – com rotação excessiva; redução progressiva da taxa contributiva para trabalhadores, de forma gradual; e, redução da taxa contributiva para empregadores, que celebrassem contratos permanentes (PS, 2015a).

O programa eleitoral da coligação Partido Social Democrata, com o Centro Democrático Social – Partido Popular (PSD/ CDS-PP) referia como prioridade, considerar a redução da carga fiscal e contributiva sobre o trabalho, de forma a aumentar a produtividade e a competitividade, através da criação de emprego, com incentivos à celebração de contratos de trabalho sem termo e, à promoção da natalidade. Na prática, seriam aplicadas duas medidas: a “Contratação Ativa”, que pressupunha a integração profissional de beneficiários de proteção no desemprego: as entidades que contratassem um beneficiário de subsídio de desemprego, durante o período de concessão, teriam isenção integral das



contribuições para a Segurança Social, no período remanescente; já a outra medida de “Discriminação Positiva para Territórios de Baixa Densidade”, pressupunha a promoção do emprego para jovens (com idade inferior a 30 anos que, à data da contratação, nunca tivessem tido um contrato de trabalho sem termo) e, para desempregados de longa duração - através da dispensa de contribuições para a Segurança Social, por um período máximo de 36 meses para empregadores, que contratassem sem termo (PSD/CDS-PP, 2015).

Por fim, o programa eleitoral da coligação Partido Comunista, com o Partido Ecologista “Os Verdes” (PCP/PEV) criticava as isenções e reduções da Taxa Social Única, afirmando que geram e, proliferam desigualdades, fazendo perder vultuosas receitas para o sistema de Segurança Social (cerca de 500 milhões de euros, por ano). Assim, são apresentadas duas propostas: a primeira, considerava a criação de uma contribuição para empresas - com elevado valor acrescentado líquido por trabalhador – de forma complementar, ao pagamento da TSU; e a segunda, baseava-se numa proposta de utilização das receitas da Segurança Social - resultantes de contribuições dos trabalhadores e dos empregadores - como instrumento de política económica (PCP, 2015).

Das eleições legislativas de 4 de outubro de 2015 resulta como vencedor a coligação PSD/CDS-PP, com cerca de 36.86% dos votos, seguido do PS, com 32.31% dos votos, do BE com, 10.19% dos votos e o PCP/PEV, com 8.25% dos votos (SGMAI, 2015). Dos resultados é possível deduzir que, apesar de ter ganho a coligação PSD/CDS-PP, obtém uma maioria relativa, facto que contribuiu para que não tivesse apoio parlamentar, para entrar em funções. Em decorrência deste acontecimento, o PS assina uma posição conjunta com o BE, com o PCP e, com o PEV, votando uma moção de rejeição ao Programa do XX Governo Constitucional, a 10 de novembro de 2015 (PS, 2015b).

O Presidente da República, Cavaco Silva, encontrava-se impossibilitado de dissolver a Assembleia, pela Constituição da República Portuguesa, através do Artigo 172º, nº1: “A Assembleia da República não pode ser dissolvida nos seis meses posteriores à sua eleição, no último semestre do mandato do Presidente da República ou durante a vigência do estado de sítio ou do estado de emergência”. Por um lado, ainda não tinham passado seis meses depois das legislativas e, por outro, o mandato do Presidente da República, já teria entrado no último semestre. Depois de ouvidos os partidos, Cavaco Silva acaba por indigitar António Costa, como Primeiro-Ministro, tomando posse o XXI Governo Constitucional, a 26 de novembro de 2015 - um Governo de iniciativa do PS, sustentado, por uma maioria parlamentar – a “Geringonça”.

### **3.2.2. Operacionalização da Medida Excepcional de Apoio ao Emprego 2016**

Das posições conjuntas assinadas resultaram ideias em que os partidos convergiram e outras que não poderiam constar de qualquer forma no Programa de Governo. BE, PCP, PEV concordavam com o facto de ser inadiável reavaliar as reduções e isenções da Taxa Social Única, sob justificação, de se

terem tornado uma regra e, não uma exceção. É possível observar nos anexos das “posições conjuntas” com o PS, que o BE e o PEV acordaram que, não poderia constar no Programa de Governo qualquer redução da Taxa Social Única das entidades empregadoras. No particular, o BE propunha como forma de melhorar os rendimentos das famílias, reduzir-se a TSU dos trabalhadores - de forma gradual - com salário bruto, igual ou inferior a 600 euros mensais, até ao limite de 4 pontos percentuais (este limite deveria ser atingido em 2018, iniciando-se em 2019, uma diminuição dessa redução, que se deveria processar em 8 anos) (*Sem Autor*, 2015). Já o PEV propunha uma penalização para empresas com rotação excessiva de trabalhadores (PEV, 2015).

A 27 de novembro de 2015 é entregue o Programa do XXI Governo Constitucional. As ideias firmadas nas “posições conjuntas” são transcritas para o Programa de Governo, equacionando-se uma medida de redução da TSU para trabalhadores, como forma de estimular a procura interna e, por essa via aumentar os postos de trabalho (Capítulo I, ponto 1, página 8); bem como a reavaliação das isenções e reduções da TSU (Capítulo VII, ponto 1, página 227) (Constitucional, 2015a).

A 23 de dezembro de 2015, um comunicado do Conselho de Ministros dava conta da atualização da Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG) para 530 euros,<sup>20</sup> com entrada em vigor, a 1 de janeiro de 2016. A proposta não teve oposição de nenhum parceiro social, com assento na Comissão Permanente de Concertação Social,<sup>21</sup> do Conselho Económico e Social (Constitucional, 2015b). Na decorrência da aprovação do aumento da RMMG, a 8 de março de 2016,<sup>22</sup> aprova-se uma “Medida Excepcional de Apoio ao Emprego”. Na prossecução da medida, os parceiros sociais e o Governo acordam a manutenção, durante um ano, de uma redução de 0.75% da TSU, a cargo das entidades empregadoras. Mais se refere que: “A redução da taxa contributiva reporta-se às contribuições referentes às remunerações devidas nos meses de fevereiro de 2016 a janeiro de 2017, nas quais se incluem os valores a título de subsídios de férias e de Natal”.<sup>23</sup> A medida é sujeita ao requerimento de apreciação parlamentar do CDS-PP,<sup>24</sup> sob argumento de considerar desvantajoso, financiá-la através do Orçamento da Segurança Social e do Orçamento do Estado, aconselhando-se o financiamento integral pelo Orçamento do Estado. A apreciação é deliberada, sendo rejeitada com votos contra do PS, BE e PCP e, votos a favor do CDS-PP e do PSD. O PCP apresenta também uma iniciativa legislativa - um “Projeto de Resolução”,<sup>25</sup> - requerendo a cessação do Decreto-Lei, no seu todo. Apesar dos votos a favor do BE, PCP e PEV e, dos

---

<sup>20</sup>Decreto-Lei n° 254-A/2015 de 31 de dezembro.

<sup>21</sup>A Comissão Permanente de Concertação Social é constituída por organizações sindicais (CGTP – Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses Intersindical e UGT – União Geral dos Trabalhadores) e organizações empresariais (CIP – Confederação Empresarial de Portugal, CCP – Confederação do Comércio e Serviços de Portugal, CAP – Confederação dos Agricultores de Portugal e CTP – Confederação do Turismo Português).

<sup>22</sup>Decreto-Lei 11/2016.

<sup>23</sup>Artigo 2º, alínea 2, Decreto-Lei 11/2016.

<sup>24</sup>Apreciação Parlamentar n°13/XIII.

<sup>25</sup>Projeto de Resolução n° 234/XIII – 1ª.

votos contra do PS e CDS-PP, a cessação do decreto acaba por ser chumbada, pela abstenção do PSD e do PAN.

A 30 de março de 2016, é atualizado o documento da Segurança Social, relativo às isenções e reduções da TSU. Relativamente às isenções, fica definido que as entidades empregadoras beneficiariam de isenção da TSU na contratação de: jovens à procura do 1º emprego (com idade compreendida entre os 16 e os 30 anos, que à data do contrato, nunca tivessem exercido atividade profissional sem termo); desempregados de longa duração (que à data do contrato estivessem disponíveis para trabalhar, inscritos no Centro de Emprego há mais de 12 meses, mesmo que nesse período, tivessem celebrado contratos a termo, por períodos inferiores a 6 meses); e, reclusos em regime aberto (sendo que a isenção só seria permitida, se o contrato celebrado não tivesse termo). A isenção duraria 36 meses, em relação aos casos mencionados (Social, 2016).

No que respeita às reduções, aparece firmada no documento a “Medida Excepcional de Apoio ao Emprego” para entidades empregadoras de direito privado e, contribuintes do regime geral de Segurança Social dos trabalhadores por conta de outrem. Acrescentam-se ainda outras situações de redução da TSU como: contratos com pessoas deficientes (a taxa contributiva do empregador passaria a ser de 11.9%, com exigência de contrato sem termo); e, contratos com reclusos em regime aberto (redução de 50% da taxa contributiva da entidade empregadora, para contrato a termo) (Social, 2016).<sup>26</sup>

A 31 de março é aprovado o Orçamento do Estado para 2016 e, em abril conhece-se o Programa Nacional de Reformas 2016-2021, do XXI Governo Constitucional, que é enviado à Comissão Europeia, com recomendações elencadas pela própria. Um relatório da Comissão, de fevereiro de 2016, dava conta dos principais bloqueios estruturais da economia portuguesa, bem como, equacionava medidas que permitissem atenuar e promover a resolução de problemas, sobretudo, no que respeita à perda de competitividade das empresas (Europeia, 2016). Na prossecução deste objetivo, constava no Programa Nacional de Reformas, a criação de uma “Medida Excepcional de Apoio ao Emprego”, como supracitado, acrescentando-se alguns parâmetros como, a pretensão de se abrangerem 340.000 de trabalhadores, já em 2016. Estimou-se que as duas medidas – o aumento da RMMG e a redução da TSU - deveriam ter um impacto orçamental, de aumento da receita da Segurança Social, em cerca de 60 milhões de euros, operacionalizando duas metas: a meta da taxa de emprego 75%; e, a meta da redução da população em risco de pobreza ou exclusão social, em número de pessoas.<sup>27</sup> Constava ainda, como desafio económico, a reavaliação das isenções e reduções da taxa contributiva (Finanças, 2016a).

---

<sup>26</sup>Ressalva-se que a próxima atualização deste documento acontece a 1 de fevereiro de 2017. As medidas mantêm-se, à exceção da “Medida Excepcional de Apoio ao Emprego”, que desaparece do documento.

<sup>27</sup>O Governo perante estas medidas comprometeu-se perante a Comissão, a criar um grupo de trabalho, que produzisse trimestralmente um relatório de monitorização dos seus impactos.

Em meados de outubro de 2016, é divulgado o Projeto de Plano Orçamental para 2017. Denota-se como prioridade, a melhoria da gestão do sistema de Segurança Social, assumindo-se como essencial, a reavaliação das isenções e reduções das taxas contributivas, priorizando-se as que reduzissem - em simultâneo - o peso das transferências orçamentais no financiamento total. Estava presente a intenção de reforçar incentivos, para que as empresas contratassem trabalhadores em regime de contratos permanentes, pensando-se a longo prazo, o aumento da diferenciação de benefícios, entre contratos a termo e, contratos permanentes, penalizando os primeiros e, favorecendo os últimos. Neste sentido, o Governo declara discutir com os parceiros sociais, a possibilidade de se introduzir uma medida de diferenciação da TSU, aplicada aos empregadores, segundo o tipo de contrato celebrado com o trabalhador – incentivando-se a celebração de contratos permanentes. A proposta ficava desta forma, mais próxima da do ministro Vieira da Silva em 2009, do que das ambições iniciais do Governo, em agravar as contribuições para as empresas, com excesso de rotatividade nos seus quadros - medida que acaba por ser esquecida. Pretendia-se aumentar a estabilidade de integração do trabalhador no mercado de trabalho – reduzindo a sua segmentação (Finanças, 2016b).

O Orçamento de 2017 é aprovado em dezembro de 2016,<sup>28</sup> no qual consta uma proposta relativa à Taxa Social Única, no artigo 97º: “No ano de 2017, o Governo inicia o processo de avaliação das atuais isenções e reduções da taxa contributiva para a Segurança Social, com vista à sua revisão”. Mais uma vez, a prioridade de reavaliação é assumida, esperando-se resultados concretos, por se tratar de uma política de convergência da “Geringonça”, conforme explanado nas “posições conjuntas”.

Em síntese, o ano de 2015 fica marcado pelo relatório do PS – “Uma Década para Portugal” – um cenário macroeconómico, que aponta alguns desafios a ter em consideração, tais como: responsabilizar as empresas pelos custos do desemprego, aliviando o sistema de Segurança Social; diversificar o financiamento da Segurança Social e, em simultâneo, reduzir a TSU para empregadores, em cerca de 4%; e, estabelecer um compromisso de apoio ao rendimento e, redução da restrição de liquidez das famílias, através da redução da TSU para trabalhadores, em cerca de 4%.

Das legislativas de 2015 é possível aferir que a Taxa Social Única é um tema recorrente nos programas eleitorais. O BE pretendia equacionar outras formas de financiamento do sistema de Segurança Social, mantendo a TSU em vigor, criando uma taxa sobre o valor acrescentado das grandes empresas. O PS transcreve as medidas do relatório “Uma Década para Portugal”, para o seu programa eleitoral. A coligação PSD/CDS-PP objetivava criar novas isenções para a contratação de jovens e, desempregados de longa duração (sobretudo para contratações de beneficiários do subsídio de desemprego). Já o PCP equacionava duas medidas, para a substituição das isenções e reduções da TSU: a criação de uma contribuição para empresas com elevado valor acrescentado líquido por trabalhador,

---

<sup>28</sup>Lei nº 42/2016.

de forma complementar, ao pagamento da TSU; e, a utilização das receitas da Segurança Social, como instrumento de política económica.

Com o acordo de incidência parlamentar – “Geringonça” - possibilita-se a elaboração de uma “Medida Excecional de Apoio ao Emprego”, que consistia na redução da contribuição da entidade empregadora, em cerca de 0.75%. A intenção da proposta era sobretudo oferecer uma contrapartida às empresas, para o aumento da RMMG, de 505 para 530 euros.

### **3.3 O Acordo do Salário Mínimo 2017**

A 16 de janeiro de 2017, um comunicado do Conselho de Ministros ditava a aprovação do Governo - na sequência de compromisso celebrado com os parceiros sociais - de uma “Medida Excecional de Apoio ao Emprego”, com carácter temporário, através da redução da TSU da entidade empregadora, em cerca de 1.25%, mas apenas para empresas com trabalhadores abrangidos pela RMMG (Constitucional, 2017a).

A medida pretendia substituir a “Medida Excecional de Apoio ao Emprego 2016”, que acabaria no fim de janeiro de 2017. A 17 de janeiro na Comissão Permanente de Concertação Social, era assinado um “Compromisso Tripartido para Acordo de Concertação de Médio Prazo” – subscrito pela CAP, pela CCP, pela CIP e pela CTP - deliberando a aprovação da RMMG para 557 euros, aplicando-se até 31 de janeiro de 2018, uma diminuição da TSU das entidades empregadoras, de 1.25%, tal como aprovado em Conselho de Ministros (Social, 2017).<sup>29</sup> Salvaguarda-se que esta diminuição se aplicaria a contratos por termo completo - com uma remuneração base mensal média entre 530 e 557 euros - ou em termos proporcionais, a contratos a tempo parcial, que nos meses de outubro a dezembro de 2016, não tivessem auferido, outras formas de remuneração.

Também a 17 de janeiro de 2017 se publica o Decreto que formaliza estas ideias, aprovadas em Conselho de Ministros e, promulgadas pelo Presidente da República, Marcelo Rebelo de Sousa.<sup>30</sup>

Recuperando as ideias das “posições conjuntas” em 2015, previa-se que a aceitação de uma diminuição da TSU para empregadores de tal ordem e, com intuito de compensar as empresas pela subida da RMMG, dificilmente passaria na aprovação, em Assembleia da República. O PS tinha essa noção, sobretudo porque na votação do “Projeto de Resolução” do PCP relativo à “Medida Excecional de Apoio ao Emprego 2016” (ver p. 24), os partidos do acordo de incidência parlamentar (BE, PCP e PEV) aprovavam a cessação da medida, caso o PSD não se tivesse absterido.

Mesmo depois de promulgada, o tempo de vigência da medida acabaria por ser curto. Tanto o Partido Comunista Português, como o Bloco de Esquerda apresentam iniciativas legislativas, pedindo a

---

<sup>29</sup> Calcula-se que o impacto da medida seria de 40 milhões de euros (Social, 2017).

<sup>30</sup> Decreto-Lei nº 11-A/2017.

votação do Decreto-Lei nº 11-A/2017 em Assembleia da República, através de “Apreciação Parlamentar”. No caso do PCP,<sup>31</sup> fica claro que considera a medida como “um incentivo à política de baixos salários”, constituindo uma cedência à chantagem do patronato, para o aumento da RMMG, apresentando como alternativa, a diversificação de fontes de financiamento da Segurança Social, através do contributo das empresas, com lucros significativos e um número reduzido de trabalhadores. Relativamente ao BE,<sup>32</sup> considera como positivo o aumento da RMMG, como forma de valorização do trabalho, mas recusa qualquer diminuição da TSU para empregadores, sobretudo por três razões: por constituir um benefício e um estímulo às empresas, que pagam salários mais baixos; por desresponsabilizar as entidades empregadoras de retribuírem o trabalho, uma vez que com esta medida, uma parte do valor do aumento da RMMG, seria financiado pelos contribuintes - por via do Orçamento do Estado e pelos próprios trabalhadores, por via da Segurança Social; e, por promover a descapitalização da Segurança Social.

A 25 de janeiro, a discussão acaba com a votação da cessação do Decreto-Lei, na Reunião Plenária nº 42 – da Assembleia da República - com votos a favor do PSD, BE, PCP, PEV, com votos contra do PS e, com a abstenção do CDS-PP e do PAN. A cessação do Decreto-Lei nº 11-A/2017, mesmo após a sua promulgação, é aprovada, através da Resolução da Assembleia da República nº 11/2017.

O PS não esperava que o PSD votasse contra uma medida que seria muito semelhante à de 2014, quando a RMMG é aumentada até aos 505 euros, compensando-se as empresas, com uma redução da Taxa Social Única de 0.75% (ver p. 9). O PSD apresenta a sua justificação num artigo intitulado: “PSD explica: TSU. Qual a diferença entre 2014 e 2017?” Começa por referir-se que a medida de 2014 foi pensada, com carácter temporário (15 meses), evitando-se no longo prazo, a contratação de trabalhadores pela RMMG, ficando firmado em acordo de concertação social, que futuros aumentos da retribuição ao trabalhador seriam resultado do crescimento da economia, ou seja, não se iriam elaborar mais medidas “excepcionais”, contrariamente à medida que o PS apresenta que, na visão do PSD, é uma substituição da “Medida Excepcional de Apoio ao Emprego 2016”, tornando permanente o que se pretende temporário. O outro argumento é o do financiamento. O PSD sublinha o facto da medida de 2014 ter sido financiada a 100%, por transferências do subsector do estado (impostos), contrariamente à medida de 2017 – “Acordo do Salário Mínimo” – que iria ser financiada em 50%, por verbas do Orçamento da Segurança Social (PSD, 2017).

A 3 de fevereiro de 2017 é feita uma adenda ao “Compromisso Tripartido para Acordo de Concertação de Médio Prazo”, onde pode ler-se: “Declara-se sem efeito a premissa respeitante à redução

---

<sup>31</sup> Apreciação Parlamentar nº 29/XIII-2ª.

<sup>32</sup> Apreciação Parlamentar nº 30/XIII-2ª.

da taxa contributiva e insere-se uma nova alínea” - a redução do pagamento especial por conta,<sup>33</sup> recusando-se de forma permanente, a redução da Taxa Social Única em 1.25%, para entidades empregadoras, sob compensação de aumento da RMMG (Varzim, 2017).

A 6 de abril de 2017, através de Comunicado do Conselho de Ministros, fica aprovado o estabelecimento de incentivos à contratação de jovens à procura do primeiro emprego, de desempregados de longa e, de desempregados de muito longa duração, pela dispensa parcial, ou até isenção total do pagamento da taxa contributiva, relativa à entidade empregadora - aplicável a contratos sem termo. A novidade desta medida estava na atribuição do benefício, também para trabalhadores. Fica definida a dispensa de 50% da TSU para jovens à procura do primeiro emprego, durante 5 anos; e, para desempregados de longa duração, durante 3 anos. É ainda concedida, isenção total, para desempregados de muito longa duração, durante 3 anos (Constitucional, 2017b).<sup>34</sup>

Também em abril através da atualização do “Programa Nacional de Reformas 2016-2021”, se fica a saber que, como medida de combate à precariedade, se pretendia avaliar com os parceiros sociais, a diferenciação da Taxa Social Única, segundo o tipo de contrato. Até ao momento, não se decidiu nada acerca desta determinação, que poderá vir a ter ao longo de 2017, novos desenvolvimentos - tendo sempre presente a dificuldade da discussão de um tema tão sensível, sobretudo para as entidades patronais (Finanças, 2017b).

Em síntese a proposta de 2017 baseava-se na redução da Taxa Social Única para empregadores, em cerca de 1.25%. A intenção da “Medida Excecional de Apoio ao Emprego – Acordo do Salário Mínimo” era possibilitar-se o aumento da RMMG, de 530 para 557 euros. Este aumento pretendia ser uma forma de incentivo à natalidade.

De forma a concluir, à semelhança de 2016, a diminuição da TSU continua em 2017, a constituir uma moeda de troca para o aumento da RMMG, contudo, neste caso a proposta acaba por ser chumbada, tanto pela diferença dos valores em causa, face a 2016, como por questões políticas, como irá ser refletido na conclusão.

#### **4.CONCLUSÃO**

A dissertação teve como propósito descrever e analisar as propostas de alteração da Taxa Social Única, desde 1986, quando a taxa é criada, até 2017. Através da descrição dessas propostas, foi possível aferir quais as intenções subjacentes ao processo de decisão dos atores que as equacionam.

---

<sup>33</sup> Diz respeito à “redução de 100 euros no Pagamento Especial por Conta (PEC), para todas as empresas sujeitas ao seu pagamento, para vigorar a partir de março de 2017” (Finanças, 2017a).

<sup>34</sup> Apesar de aprovado em abril de 2017, o Decreto-Lei que formaliza as ideias preconizadas, é de 21 de junho de 2017 (Decreto-Lei nº 72/2017), entrando em vigor a 1 de agosto de 2017.

Iniciou-se este estudo com uma descrição histórica e política da Taxa Social Única - como forma de enquadramento aos estudos de caso selecionados – subdividida nos seguintes subcapítulos: a “Criação da Taxa Social Única em 1986”, as “Medidas de Incentivo ao Emprego até 1999”, a “Proposta de Diferenciação da Taxa Social Única em 2009” e as “Medidas Estímulo Emprego 2013/2014”.

As propostas que visam a alteração da Taxa Social Única começaram logo em 1986, quando são definidas medidas de apoio à contratação de jovens – através da isenção da contribuição à entidade patronal - e de deficientes – através da redução da contribuição à entidade patronal. É possível afirmar que este momento funcionará como um “modelo-base” para as redefinições da TSU, nos anos subsequentes – assentes em alterações que visam, apenas, isenções e reduções da Taxa Social Única.

Em 1995, surgem novas isenções da TSU para a entidade empregadora, mas contemplam-se novos grupos, cuja contratação deve ser estimulada: jovens à procura do 1º emprego e desempregados de longa duração. Em 1999, equacionam-se três novas determinações: a criação de taxas contributivas mais favoráveis (para entidades sem fins lucrativos e setores de atividade economicamente débeis) e a criação de esquemas contributivos especiais. A finalidade era integrar, sem prejuízo, os grupos mencionados no regime geral de Segurança Social. São ainda formuladas novas isenções da TSU para a entidade empregadora, com vista à contratação de reclusos. Em 2009 equaciona-se uma novidade: a diferenciação da Taxa Social Única para a entidade empregadora pelo tipo de contrato celebrado, ou seja, para contratos a termo estaria previsto um aumento da contribuição e, para contratos sem termo, estaria prevista uma redução da contribuição. A proposta acaba por não avançar, pela discordância gerada no debate político.

Ainda em 2009/2010 são aprovadas novas medidas de apoio à contratação, através da isenção e redução da Taxa Social Única da entidade empregadora, no caso de contrato com: jovens; jovens à procura do primeiro emprego; desempregados de longa duração; desempregados; ex-estagiários beneficiários do rendimento social de inserção; pensionistas de invalidez; ex-toxicodependentes; e ex-reclusos. Observa-se uma expansão dos grupos vulneráveis a apoiar – fomentado pelo aumento dos números do desemprego. Finalmente entre 2013/2014 são aprovadas inúmeras portarias, que seguem a tendência (isenções e reduções da TSU para a entidade empregadora) - mas com uma novidade - que será crucial, posteriormente, na reflexão das propostas de alteração da Taxa Social Única, em 2016 e em 2017 –, a aprovação de uma proposta de redução para a entidade empregadora, em cerca de 0.75%, como forma de se aumentar o salário mínimo, de 485 para 505 euros.

Conclui-se que, da sucessão das alterações que ocorre, transparece uma tendência de incentivar a criação de emprego, com incidência nos grupos vulneráveis, que se vão expandindo ao longo do tempo. Trata-se, também, de uma redenominação de medidas preexistentes, com alterações pontuais. Os estudos de caso - “A Desvalorização Fiscal e o Memorando de Entendimento 2011”; “A Medida



Excepcional de Apoio ao Emprego 2016”; e, “O Acordo do Salário Mínimo” - são propostas particulares de carácter inovador e não meras isenções ou reduções da Taxa Social Única e, por esse motivo, selecionados para análise.

O primeiro estudo de caso “A Desvalorização Fiscal e o Memorando de Entendimento 2011” é desde logo *sui generis*, pelos atores que fazem a proposta. A Desvalorização Fiscal trata-se de uma proposta de recomendação do Banco Central Europeu, do Fundo Monetário Internacional e da Comissão Europeia, ao Governo Português – firmada no “Memorandum of Economic and Financial Policies” – de maio de 2011 - uma medida de natureza estrutural, destinada a resolver alguns problemas da economia portuguesa – a falta de competitividade das empresas e o desemprego. A proposta compreendia uma diminuição da Taxa Social Única das empresas, mantendo a responsabilidade dos trabalhadores e, em simultâneo, um aumento do IVA. A intenção definida pelo BCE, pelo FMI e, pela CE, era aumentar a competitividade das empresas, através de uma redução de custos e criar emprego. É essencial refletir, se a proposta continha um objetivo de criação de emprego. As entidades referidas argumentavam que, em paralelo com um aumento das exportações, as importações deveriam ser diminuídas, levando a um incremento da procura interna, o que traria maior necessidade de produção e, conseqüentemente, mais emprego. Tendo em conta que a economia portuguesa se encontrava em crise, o cenário descrito é pouco realista. O aumento das exportações e a diminuição das importações poderia a longo prazo criar mais postos de trabalho, contudo, essa produção não conseguiria ser escoada, pois uma vez que a compensação da perda da receita - da redução de custos à entidade patronal - iria ser através do aumento do IVA, pouco ou nenhum poder de compra iria restar à população portuguesa, levando a despedimentos. Analisando a proposta com algum detalhe, a única intenção seria aumentar a competitividade das empresas e, ainda assim, tudo dependeria da forma como as mesmas usariam essa redução de custos, proporcionada por uma diminuição da TSU. Após as eleições em 2011, o novo Governo de coligação PSD/CDS-PP elabora um relatório sobre as diferentes alternativas possíveis para a aplicação da proposta, no contexto da economia portuguesa. Os cenários e as estimativas não são favoráveis e a proposta acaba por ser esquecida – até 2012, onde é apresentada uma nova “Desvalorização Fiscal”, que parte do Governo, nos mesmos moldes, que a de 2011, mas substituindo-se o aumento do IVA por um aumento da contribuição para os trabalhadores. Esta nova proposta gera desconforto, tanto na própria coligação, como na população, que se insurge contra, na célebre manifestação de 15 de setembro de 2012 – o que determina o abandono permanente da ideia de desvalorização fiscal. A forma de compensação da perda da receita originada pela proposta impediu que a mesma resultasse – pela falta de consenso -, quer em 2011 (através do aumento do IVA), quer em 2012 (através do aumento da TSU para trabalhadores).

Para o segundo estudo de caso “A Medida Excepcional de Apoio ao Emprego” importou ter em consideração os acontecimentos que o antecedem: o relatório do PS “Uma Década para Portugal” e as

Legislativas 2015. O primeiro diz respeito a um relatório que traça um cenário macroeconómico, onde entre outras ideias, são formuladas algumas propostas sobre a Taxa Social Única, tais como: a responsabilização das empresas pelos custos do desemprego; a diversificação do financiamento da Segurança Social; a redução da TSU em cerca de 4% para a entidade empregadora; e o estabelecimento de um compromisso de apoio ao rendimento, com a redução da restrição da liquidez das famílias, através da redução da TSU para trabalhadores em cerca de 4%. O segundo acontecimento é também crucial pelas ideias que os partidos candidatos às eleições legislativas apresentam a respeito da TSU, mas também pelo facto de daí ter resultado o acordo de incidência parlamentar, ou “Geringonça” - proporcionado, pela falta de maioria da coligação PSD/CDS-PP, que se viu impossibilitada de governar, sobretudo depois da moção de rejeição, assinada pelo PS, BE e pelo PCP, relativamente ao seu programa eleitoral. Com o acordo de incidência parlamentar, possibilita-se a elaboração de uma “Medida Excecional de Apoio ao Emprego”, que consistia na redução da contribuição da entidade empregadora, em cerca de 0.75%. A intenção da proposta era sobretudo oferecer uma contrapartida às empresas, para o aumento da RMMG, de 505 para 530 euros. A proposta segue a perspectiva, da apresentada em 2013/2014, como já referido.

Por último, o estudo de caso “Acordo do Salário 2017” pretendia substituir a “Medida Excecional de Apoio ao Emprego 2016”, que acabaria no fim de janeiro de 2017. A proposta baseava-se na redução da Taxa Social Única para empregadores, em cerca de 1.25%. Apesar de aprovada na Concertação Social e promulgada pelo Presidente da República, Marcelo Rebelo de Sousa, a cessação da medida acaba por ser votada, na Assembleia da República - com votos a favor do PSD, BE, PCP, PEV, com votos contra do PS e, com a abstenção do CDS-PP e do PAN. Importa refletir sobre as motivações do PSD, em votar a favor da cessação de uma medida, semelhante à que teria sido formulada, pelo seu Governo, em 2014. O PSD justifica o seu voto pelo facto da medida apresentada em 2017 ser um prolongamento da medida de 2016, tornando permanente o que, em 2014, foi apenas temporário. Contudo, assume-se que esta atitude possa ter tido uma motivação política – uma retaliação ao acordo de incidência parlamentar, que tira o PSD do Governo. Tal como em 2014 e 2016, esta é uma medida que tinha como objetivo compensar a entidade empregadora, pelo aumento da RMMG de 530, para 557 euros.

De forma a concluir, as intenções das propostas de alteração da TSU modificaram-se ao longo dos tempos. É possível aferir que há uma nítida mudança de paradigma: 1986, 1995, 1999 e 2009/2010 com propostas no sentido de incentivar a criação de emprego; e 2014, 2016 e 2017 com propostas de compensação da entidade empregadora, pela subida da RMMG. Ou seja, de 2014 em diante, há um padrão nas propostas de alteração da TSU, que altera a tendência anterior. As propostas de alteração da Taxa Social Única refletem o comportamento das Políticas Públicas: estão em constante modificação e atualização e, por vezes, deparam-se com bloqueios, por falta de consenso, ou por uma demarcada representação de interesses – como é o caso da entidade empregadora. O novo paradigma das propostas

de alteração da TSU indica que a representação de interesses da entidade empregadora pode começar a ganhar expressão, notável, sobretudo quando o Governo se vê obrigado a criar medidas excecionais de redução da TSU, para que se torne aceitável a subida da RMMG.

Assume-se que tanto a proposta de 2009 (Diferenciação da TSU), como a de 2011/2012 (Desvalorização Fiscal) são casos de contornos particulares: não são nem propostas de incentivo à contratação, nem de compensação pelo aumento da RMMG. Uma explicação possível para estas propostas terem enfrentado muita contestação remete para a sua descontinuidade. Ao contrário dos debates anteriores que envolveram a TSU como instrumento de intervenção política, o que está aqui em causa já não são incentivos à contratação, nem compensações por aumentos da RMMG, mas opções de política com um alcance estratégico mais amplo que, por isso mesmo, terão enfrentado pontos de veto e bloqueios políticos bem mais profundos.

Este não é um tema concluído, equacionando-se já, várias propostas que envolvem a TSU para o Orçamento do Estado 2018 e, por esse motivo se incentivam outros, a analisar o rumo da intenção das propostas de alteração da Taxa Social Única.

## 5. BIBLIOGRAFIA

- Aníbal, S. (2016). “Défice sem Banif abaixo de 3% não elimina défice excessivo”, consultado em: 20.04.2017. Disponível em: <https://www.publico.pt/2016/10/25/economia/noticia/defice-sem-banif-abaixo-de-3-nao-elimina-defice-excessivo-1748694>
- Avillez, M. J. (2014). “Vitor Gaspar”. Dom Quixote.
- Bank, European Central (2011). “Statement by the European Commission, ECB and IMF on the first review mission to Portugal”, consultado em: 15.03.2017. Disponível em: <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2011/html/pr110812.en.html>
- BE (2011). “Compromisso Eleitoral 2011 - Mudar o Futuro, pelo Emprego e pela Justiça Fiscal”, consultado em 10.03.2017. Disponível em: [http://www.esquerda.net/sites/default/files/compromisso\\_eleitoral\\_0.pdf](http://www.esquerda.net/sites/default/files/compromisso_eleitoral_0.pdf)
- BE (2015). “Manifesto Eleitoral - Bloco de Esquerda - Legislativas 2015”, consultado em 20.03.2017. Disponível em: <http://www.bloco.org/media/manifestolegislativas2015.pdf>
- Blanchard, O. (2006a). “Current account deficits in rich countries”.
- Blanchard, O. (2006b). “Adjustment within the euro - The difficult case of Portugal”.
- Blanchard, O., & Franco, F. (2010). “Improving Competitiveness through fiscal devaluation - The case of Portugal”. Cabral, M. C. (s.a.). “Análise dos efeitos das diferentes alternativas de redução da Taxa Social Única”.
- Caldas, J. C. (2015). “Desvalorização do trabalho - do Memorando à prática”.
- Cantante, F. (2011). “Observatório das Desigualdades: O desemprego em Portugal num contexto de crise financeira- números e desafios”.
- Carbonnier, C., Palier, B., & Zemmour, M. (2014). “Tax cuts or social investment? Evaluating the opportunity cost of the French employment strategy”.
- Cavallo, D., & Cottani, J. (2010). “Making fiscal consolidation work in Greece, Portugal and Spain: some lessons from Argentina”.
- CDS-PP (2011). “Manifesto Eleitoral 2011 - Este é o Momento”, consultado em 21.03.2017. Disponível em:

- [http://web.cds.pt/images/stories/demo/pdf/MANIFESTO\\_ELEITORAL\\_2011.pdf](http://web.cds.pt/images/stories/demo/pdf/MANIFESTO_ELEITORAL_2011.pdf)
- Centeno, M., Andrade, F. R., Ávila, S., Cabral, M. C., Escária, V., Ferreira, E., et. al (2015). “Uma Década para Portugal”, consultado em: 24.03.2017. Disponível em: [https://aventadores.files.wordpress.com/2015/05/relatorio\\_umadecadaparaportugal\\_20042015.pdf](https://aventadores.files.wordpress.com/2015/05/relatorio_umadecadaparaportugal_20042015.pdf)
- Coelho, P., P. (2012). “A Comunicação de Passos Coelho ao país na íntegra”, consultado em 10.05.2017. Disponível em: <https://www.publico.pt/2012/09/07/economia/noticia/a-comunicacao-de-passos-coelho-ao-pais-na-integra-1562138>
- Conraria, L. A., Alexandre, F., Bação, P., Cerejeira, J., & Portela, M. (2012). “Emprego e TSU: O impacto no emprego das alterações nas contribuições dos trabalhadores e das empresas”.
- Constitucional, XXI. G. (2015a). “Programa do XXI Governo Constitucional 2015/2019”, consultado em 10.06.2017. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/18268168/programa-do-xxi-governo.pdf>
- Constitucional, XXI. G. (2015b). “Comunicados do Conselho de Ministros”, consultado em 10.06.2017. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/cm/comunicados/20151223-com-cm.aspx>
- Constitucional, XXI.G. (2017a). “Comunicados do Conselho de Ministros”, consultado em 10.06.2017. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/cm/comunicados/20170116-com-cm-ext.aspx>
- Constitucional, XXI. G. (2017b). “Comunicados do Conselho de Ministros”, consultado em 10.06.2017. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/cm/comunicados/20170406-com-cm.aspx>
- Correia, I. H. (2011). “Desvalorização Fiscal: Boletim Económico do Banco de Portugal”.
- Costa, C. d., & Santos, F. T. (2011.). “Documentos do Programa de Assistência Económica e Financeira - República Portuguesa. Letter of Intent”, consultado em 15.03.2017. Disponível em: [http://www.portugal.gov.pt/media/371351/letter\\_of\\_intent\\_imf\\_20110317.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/371351/letter_of_intent_imf_20110317.pdf)
- Costa, R. (2013). “Portugal, Manual de Instruções: ideias, defeitos e manias políticas para ajudar a perceber o que bloqueou um país inteiro”. Dom Quixote.
- Europeia, C. (2016). “Documento de trabalho dos serviços da Comissão - Relatório relativo a Portugal 2016”, consultado em 11.06.2017. Disponível em: [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016\\_portugal\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2016/cr2016_portugal_pt.pdf)
- Europeu, C., & Europeia, C. d. (2015). “Incentivar as reformas estruturais e o investimento: flexibilidade das regras do Pacto de Estabilidade e Crescimento”, consultado em 15.06.2017. Disponível em: <http://www.consilium.europa.eu/pt/policies/stability-growth-pact-flexibility/>
- Fahri, E., Gopinath, G., & Itkhoki, O. (2013). “Fiscal Devaluations”.
- Ferreira, E. P. (2013). “Troika Ano II: uma avaliação de 66 cidadãos”. Edições 70.
- Finanças, E. e. (2015). “Posição conjunta do PS e do PCP sobre solução política”, consultado em 20.06.2017. Disponível em: <https://economiasfinancas.com/wp-content/uploads/2015/11/Posicao-Conjunta-PCP-PS.pdf>
- Finanças, M. d. (2011). “Orçamento do Estado para 2012: Relatório”, consultado em 15.05.2017. Disponível em: <http://www.dgo.pt/politicaorcamental/OrcamentodeEstado/2012/Proposta%20do%20Orçamento/Documentos%20do%20OE/Rel-2012.pdf>
- Finanças, M. d. (2016a). “Programa Nacional de Reformas - mais crescimento, melhor emprego, maior igualdade”, consultado em 11.06.2017. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/22754674/20160421-pm-pnr2016.pdf>
- Finanças, M. d. (2017a). “Programa Nacional de Reformas - Atualização de 2017 - Medidas 1”, consultado em 11.06.2017. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/27640020/20170428-pnr2017-medidas1.pdf>
- Finanças, M. d. (2017b). “Programa Nacional de Reformas 2016-2021 – Atualização de 2017”, consultado em 11.06.2017. Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/media/27640017/20170428-pnr2017.pdf>

- Fund, I. M. (2015). “IMF Country Report No. 15/127 (p.20)”, consultado em 14.05.2017. Disponível em: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15127.pdf>
- Lopes, M. (2012). “Conselho de Estado: Governo deixa cair TSU em Belém”, consultado em 10.05.2017. Disponível em: <http://www.portaldeangola.com/2012/09/conselho-de-estado-governo-deixa-cair-tsu-em-belem/>
- Martins, N. A. (2015). “Quão flexíveis são as novas regras orçamentais da União Europeia”, consultado em 12.06.2017. Disponível em: <http://observador.pt/explicadores/quao-flexiveis-sao-novas-regras-orcamentais-da-uniao-europeia/01-a-comissao-europeia-mudou-as-regras-para-permitir-defices-maiores/>
- Mendes, F. R. (2017). “Às voltas com a TSU: origens e evolução de um conceito”, consultado em 15.06.2017. Disponível em: <http://expresso.sapo.pt/politica/2017-02-05-Anatomia-da-TSU>
- Mendonça, A., & Passos, J. (2012). “Custos unitários de trabalho e dinamismo económico na OCDE: efeitos sobre as variações do PIB, das exportações e do investimento”.
- Mooij, R. d., & Keen, M. (2012). “Fiscal devaluation and fiscal consolidation: the VAT in troubled times”. Nabais, José Casalta (2016). “Direito Fiscal”. Almedina.
- Neves, I. d. (1996). “Direito da Segurança Social - Princípios Fundamentais numa Análise Prospetiva”. Coimbra Editora.
- PCP (2011). “Legislativas 2011 - Compromisso por uma Política Patriótica e de Esquerda”, consultado em 17.06.2017. Disponível em: [http://www.pcp.pt/sites/default/files/documentos/2011\\_compromisso\\_eleitoral\\_pcp\\_legislativas.pdf](http://www.pcp.pt/sites/default/files/documentos/2011_compromisso_eleitoral_pcp_legislativas.pdf)
- PCP (2015). “Legislativas 2015 - Política Patriótica e de Esquerda - Soluções para um Portugal com Futuro”, consultado em 14.06.2017. Disponível em: [https://www.pcp.pt/sites/default/files/documentos/programa\\_eleitoral\\_pcp\\_legislativas\\_2015.pdf](https://www.pcp.pt/sites/default/files/documentos/programa_eleitoral_pcp_legislativas_2015.pdf)
- Pereirinha, José António; Carolo, Daniel Fernando (2006). “Construção do Estado-Providência em Portugal no período do Estado Novo (1935-1974): notas sobre a evolução da despesa social”.
- PEV (2015). “Posição conjunta do PS e do PEV sobre solução política”, consultado em 13.06.2017. Disponível em: [http://www.osverdes.pt/media/Parlamento/PosicaoConjuntaPS\\_PEV.pdf](http://www.osverdes.pt/media/Parlamento/PosicaoConjuntaPS_PEV.pdf)
- Pina, Á. (s.a.). “OECD Economics Department Working Papers nº 814 - Towards a less distortive and more efficient tax system in Portugal”.
- Portugal, B. d.; Finanças, M. d.; Emprego, M. d. E. e. d.; Social, M. d. S. S. (2011). “Desvalorização Fiscal”, consultado em 10.05.2017. Disponível em: [http://www.emitentes.pt/images/media/docs/166\\_logos\\_1494110824\\_MF\\_desvalorizacao-fiscal-relatorio.pdf](http://www.emitentes.pt/images/media/docs/166_logos_1494110824_MF_desvalorizacao-fiscal-relatorio.pdf)
- Portuguesa, R. (2011a). “Documentos do Programa de Assistência Económica e Financeira. Memorandum of Economic and Financial Policies”, consultado em 10.06.2017. Disponível em: [http://www.portugal.gov.pt/media/371354/mefp\\_20110517.pdf](http://www.portugal.gov.pt/media/371354/mefp_20110517.pdf)
- Portuguesa, R. (2011b). “Documento de Estratégia Orçamental 2011-2015”, consultado em 06.06.2017. Disponível em: [http://www.emitentes.pt/images/media/docs/165\\_logos\\_804110901\\_MF\\_documento\\_de\\_estrategia\\_orcamental\\_2011\\_2015.pdf](http://www.emitentes.pt/images/media/docs/165_logos_804110901_MF_documento_de_estrategia_orcamental_2011_2015.pdf)
- PS (2011). “Programa Eleitoral do Partido Socialista 2011-2015 - Defender Portugal, construir o Futuro”, consultado em 14.06.2017. Disponível em: [http://static.publico.pt/docs/politica/programa\\_eleitoral\\_ps\\_2011\\_2015.pdf](http://static.publico.pt/docs/politica/programa_eleitoral_ps_2011_2015.pdf)
- PS (2015a). “Programa Eleitoral do Partido Socialista - Legislativas 2015”, consultado em 14.06.2017. Disponível em: [http://www.ps.pt/wp-content/uploads/2016/06/programa\\_eleitoral-PS-legislativas2015.pdf](http://www.ps.pt/wp-content/uploads/2016/06/programa_eleitoral-PS-legislativas2015.pdf)
- PS (2015b). “Moção de Rejeição”, consultado em 16.06.2017. Disponível em: [http://www.dn.pt/DNMultimedia/DOCS+PDFS/Mocao\\_Rejeicao\\_PS.pdf](http://www.dn.pt/DNMultimedia/DOCS+PDFS/Mocao_Rejeicao_PS.pdf)
- PSD (2011). “Mudar Portugal - Recuperar a credibilidade e Desenvolver Portugal”, consultado em 06.05.2017.

- Disponível em: [http://www.psd.pt/ficheiros/dossiers\\_politicos/dossier1389616993.pdf](http://www.psd.pt/ficheiros/dossiers_politicos/dossier1389616993.pdf)
- PSD (2017). “PSD explica: TSU. Qual a diferença entre 2014 e 2017?”, consultado em 20.06.2017. Disponível em: <http://www.psd.pt/noticia/1273>
- PSD/CDS-PP (2015). “Legislativas 2015 - Agora Portugal pode mais”, consultado em 14.06.2017. Disponível em:  
<http://www.dn.pt/DNMultimedia/DOCS+PDFS/Portugal%20À%20Frente%20%20Agora,%20Portugal%20pode%20mais.pdf>
- Reis, J. (2014). “A Economia Política do Retrocesso”. Almedina.
- Rosa, E. (2015). “O mito da redução da TSU para eliminar o trabalho precário e um novo contrato de trabalho para facilitar o despedimento individual”.
- Sem Autor* (2015). “Posição Conjunta do Partido Socialista e do Bloco de Esquerda sobre solução política”, consultado em 20.05.2017. Disponível em: <http://cdn.imprensa.pt/284/9c2/9700333/BE.pdf>
- SGMAI (2011). “Eleições Legislativas – 5 de junho de 2011”, consultado em 14.06.2017. Disponível em: <https://www.eleicoes.mai.gov.pt/legislativas2011/>
- SGMAI (2015). “Eleições Legislativas 2015”, consultado em 17.06.2017. Disponível em: <http://www.eleicoes.mai.gov.pt/legislativas2015/>
- Social, C. E. (2017). “Compromisso Tripartido para um acordo de Concertação de médio prazo”, consultado em 25.06.2017. Disponível em:  
<http://www.ces.pt/storage/app/uploads/public/58b/f17/f44/58bf17f449b88132493082.pdf>
- Social, S. (2016). “Guia Prático – Dispensa de Pagamento de Contribuições – 1º Emprego e Desempregado de Longa Duração”, consultado em 22.05.2017. Disponível em: [http://www.seg-social.pt/documents/10152/46998/2010\\_dispensa\\_pag\\_contribuicoes\\_1\\_emplo\\_desemprego\\_longa\\_duracao/89\\_3f61c0-32a6-4261-b295-0880d1d4d8e7](http://www.seg-social.pt/documents/10152/46998/2010_dispensa_pag_contribuicoes_1_emplo_desemprego_longa_duracao/89_3f61c0-32a6-4261-b295-0880d1d4d8e7)
- Sol. (2011). “Louçã confrontou Sócrates com carta de garantias ao FMI”, consultado em 03.05.2017. Disponível em: <https://sol.sapo.pt/artigo/19051/louca-confrontou-socrates-com-carta-de-garantias-ao-fmi>
- Thomsen, P. (2011). “Transcript of a Conference Call with IMF Mission Chief Poul Thomsen on the IMF Executive Board’s Approval of an Extended Fund Facility for Portugal”, consultado em 12.05.2017. Disponível em: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/54/tr052011a>
- UGT (2006). “Regimes Contributivos Especiais em vigor na Segurança Social”.
- Varzim, T. (2017) “Adenda ao Acordo de Concertação Social assinada”, consultado em 25.05.2017. Disponível em: <https://eco.pt/2017/02/03/adenda-ao-acordo-de-concertacao-social-assinada/>
- Zemmour, M. (2013). “Les dépenses socio-fiscales ayant trait à la protection sociale: état des lieux”.

## **FONTES**

Constituição da República Portuguesa – VII Revisão Constitucional 2005  
Lei nº 1884 de 16 de março  
Lei nº 2115 de 18 de junho  
Decreto-Lei nº 45266 de 23 de setembro  
Lei nº 28/84 de 14 de agosto  
Lei nº 9/86 de 30 de abril  
Decreto-Lei nº 140-D/86 de 14 de junho  
Decreto-Lei nº 40/86 de 4 de março  
Lei nº 39-B/94 de 27 de dezembro  
Decreto-Lei nº 199/99  
Decreto-Lei nº 257/86 de 27 de agosto  
Decreto-Lei nº 299/86 de 11 de setembro

Decreto-Lei nº 326/93 de 25 de setembro  
Decreto-Lei nº 200/99  
Decreto-Lei nº 89/95  
Lei nº 87-B/98 de 31 de dezembro  
Lei nº 110/2009  
Portaria nº 130/2009  
Portaria nº 125/2010  
Portaria nº 65-A/2013  
Portaria nº 3-A/2013  
Portaria nº 97/2013  
Portaria nº 204-A/2013  
Portaria nº 106/2013  
Portaria nº 149-A/2014  
Decreto-Lei nº 254-A/2015 de 13 de dezembro  
Acórdão do Tribunal Constitucional nº 353/2012  
Decreto-Lei nº 11/2016  
Decreto-Lei nº 11-A/2017  
Projeto de Resolução nº 234/ XIII -1ª  
Apreciação Parlamentar nº 13/ XIII  
Apreciação Parlamentar nº 29/ XIII – 2ª  
Apreciação Parlamentar nº 30/ XIII – 2ª  
Resolução da Assembleia da República nº 11/2017  
Lei nº 42/2016  
Decreto-Lei nº 72/2017

## 6. ANEXOS

Quadro 1 – Desagregação da TSU por Eventualidade em 1993 (Mendes, 2017).

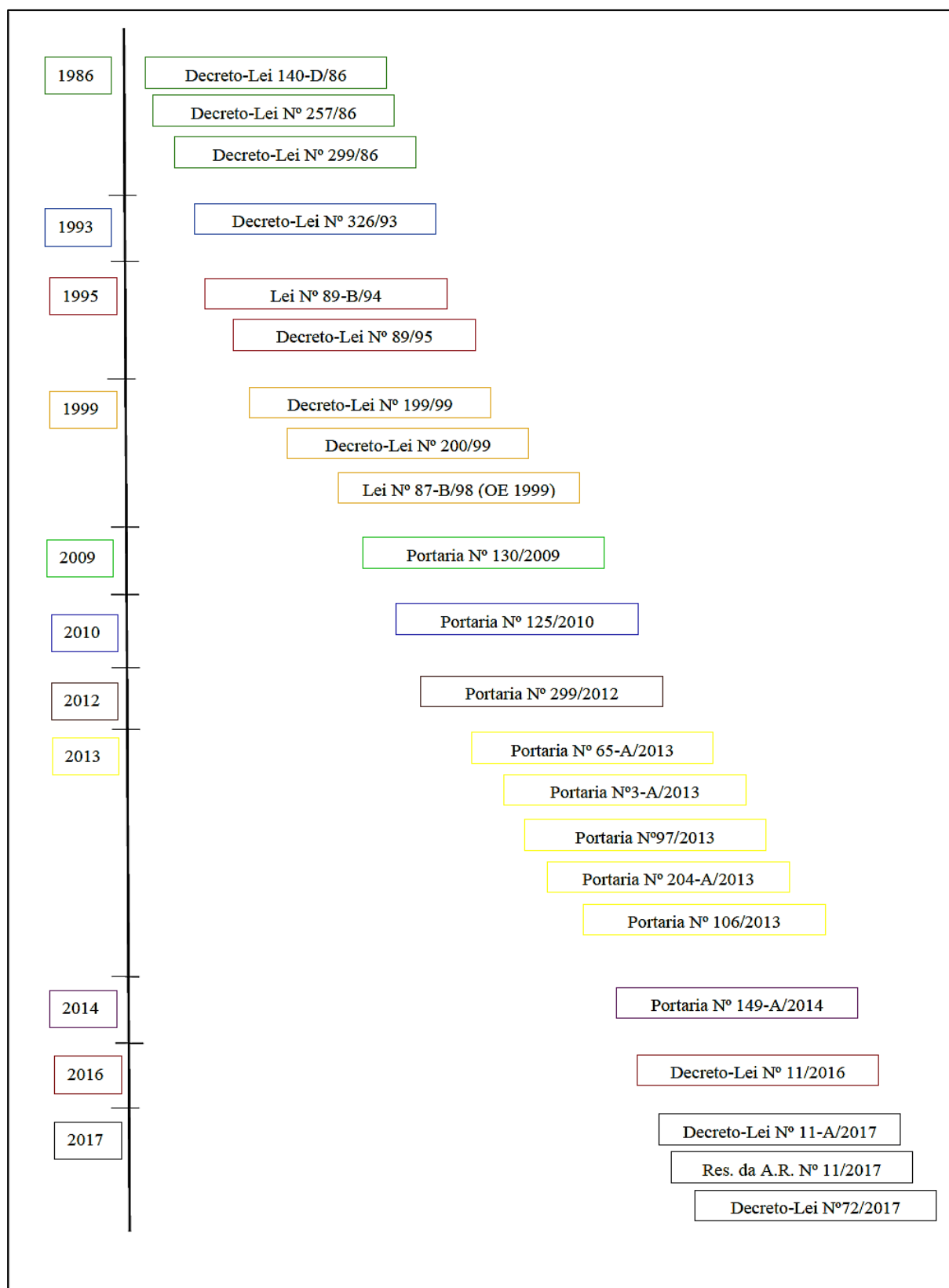
Eventualidades	1993
Encargos Familiares	2.8%
Doença	3.3%
Doença Profissional	0.5%
Maternidade/ Parentalidade	0.5%
Desemprego	3.5%
Invalidez	6.9%
Velhice	13.9%
Morte	4.1%

Quadro 2 – Esquemas Contributivos Especiais (UGT, 2016).

	Empregador	Trabalhador
Membros dos Órgãos Estatutários das Pessoas Coletivas	21.25%	10%
Trabalhadores ao Domicílio	18.50%	8.50%
Jogadores Profissionais de Futebol e Basquetebol	17.50%	11%
Trabalhadores Ativos em condições de Acesso à Pensão Completa	17.90%	8.30%
Militares em Regime de Voluntariado ou de Contrato	3%	0%
Docentes de Estabelecimentos de Ensino Particular e Cooperativo	10%	0%
Docentes de Nacionalidade Estrangeira que optem pela não inscrição da CGA	10%	0%
Trabalhadores abrangidos pela Caixa de Previdência do Pessoal da Companhia Portuguesa da rádio Marconi	4%	3%
Trabalhadores da Junta Autónoma de estradas ao serviço da Lusoponte	10.60%	0%
Membros das Igrejas, Associações e Confissões Religiosas	8%	4%
Trabalhadores Agrícolas	23%	9.50%
Trabalhadores da Pesca Local	21%	8%
Trabalhadores Deficientes	12.50%	11%
Jovens à procura do 1º emprego e Desempregados de longa duração	0% (24 meses)	11%
Inexistência de Entidade Empregadora	0%	20%



Figura 1 – As alterações da TSU na legislação (Elaboração própria).





## 7. CV

### INFORMAÇÃO PESSOAL

Ana Paula Marques Teixeira

📍 Avenida Reinaldo dos Santos, Nº 21, 8º DTO.

☎ 219340138 📠 910570225

✉ [anapaulamarques.teixeira@gmail.com](mailto:anapaulamarques.teixeira@gmail.com)

Sexo Feminino | [Data de nascimento](#) 15/04/1994 | [Nacionalidade](#) Portuguesa

### EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL

(de outubro de 2016 a dezembro de 2016)

Estágio no Gabinete de Vereação – da Vereadora Mónica Vilarinho  
Câmara Municipal de Odivelas

(de fevereiro de 2015 a junho de 2015)

Voluntariado na Fundação São João de Deus

### EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO

(de setembro de 2012 a maio de 2015)

Licenciatura em Ciência Política e Relações Internacionais  
Universidade Nova de Lisboa - Faculdade de Ciências Sociais e Humanas

### COMPETÊNCIAS PESSOAIS

Língua materna	Português				
Outras línguas	COMPREENDER		FALAR		ESCREVER
	Compreensão oral	Leitura	Interação oral	Produção oral	
Inglês	B2	B2	B2	B2	B1
Francês	B2	B2	B2	B2	B2

#### Competências de Comunicação

Excelentes capacidades de comunicação, gosto e facilidade no contacto com diferentes tipos de pessoas.

#### Competências de Organização

Extremamente meticulosa e organizada; vocação para o planeamento; sentido crítico; capacidade de liderança.

Designação da Medida	Ano/ Governo	Proponente	Descrição da medida	Intenção
Medidas de Incentivo ao Emprego até 1999	1986/ X Governo Constitucional	Partido Social Democrata	* Decreto-Lei Nº 257/86 de 27 de agosto: isenção da TSU empregador, para contratos por tempo indeterminado com jovens entre os 16 e os 30 anos * Decreto-Lei Nº 299/86 de 11 de setembro: redução da TSU empregador, para contratos com deficientes	Incentivar o emprego para grupos vulneráveis (neste caso, jovens e deficientes) e estimular a celebração de contratos por tempo indeterminado
	1993/ XII Governo Constitucional	Partido Social Democrata	*Decreto-Lei Nº 326/93 de 25 de outubro: torna-se evidente a importância da desagregação da TSU por eventualidade	Garantir uma perspetiva dos custos de proteção garantida a cada eventualidade
	1995/ XII Governo Constitucional	Partido Social Democrata	*Decreto-Lei Nº 89/95 de 6 de maio: isenção da TSU empregador, para contratos com jovens à procura do 1º emprego e desempregados de longa duração	Incentivar o emprego para grupos vulneráveis (neste caso, jovens à procura do 1º emprego e desempregados de longa duração)
	1999/ XIII Governo Constitucional	Partido Socialista	*Decreto-Lei Nº 199/99 de 8 de junho: - fixação das taxas contributivas do regime geral de Segurança Social (11% para trabalhadores e 23.75% para empregadores) - fixação de taxas mais favoráveis para: atividades sem fins lucrativos e setores de atividade economicamente debeis - fixação de isenções contributivas temporárias - fixação de esquemas contributivos especiais	Definir os valores da TSU para o regime geral, assegurando a integração de determinados grupos de atividade

<p><b>Proposta de Diferenciação da Taxa Social Única</b></p>	<p>2009/2010 XVII Governo Constitucional</p>	<p>Partido Socialista</p>	<p>*Proposta de Diferenciação da TSU consoante o vínculo laboral: agravamento para TSU empregador no caso de contratos por termo certo; e redução no caso de contratos por tempo indeterminado (<b>proposta chumbada</b>)  * Iniciativa para o Investimento e Emprego: apoio à contratação de jovens à procura do 1º emprego, desempregados, desempregados de longa duração, ex-estagiários, pensionistas de invalidez, ex-toxicodependentes e ex-reclusos</p>	<p>Incentivar a celebração de contratos por tempo indeterminado e o emprego para grupos vulneráveis (alargado)</p>
<p><b>Medida de Estímulo Emprego</b></p>	<p>2013/2014 / XIX Governo Constitucional</p>	<p>Coligação PSD/CDS-PP</p>	<p>*Portaria Nº 299/2012 de 3 de agosto - Medida de Apoio à Contratação via Reembolso da TSU : reembolso da TSU empregador para contratos com jovens e desempregados  *Portaria Nº 3-A/2013 de 4 de agosto - Medida de Apoio à Contratação via Reembolso da TSU: reembolso da TSU empregador para contratos com desempregados com idade igual ou superior a 45 anos  *Portaria 204-A/2013 - Medida de Apoio à Contratação via Reembolso da TSU: reembolso da TSU empregador para contratos com jovens (entre os 18 e os 30 anos); desempregados com idade igual ou superior a 45 anos; e desempregados entre os 31 e os 44 anos  *Portaria Nº 149-A/2014 de 24 de julho - Medida Estímulo Emprego: isenção da TSU empregador em cerca de 0.75%, para contratos com jovens à procura do 1º emprego e desempregados de longa duração</p>	<p>Incentivar a criação de emprego para grupos vulneráveis; e, isentar a TSU empregador, como condição para a subida da RMMG, para 505 euros</p>
<p><b>Desvalorização Fiscal</b></p>	<p>2011/ XIX Governo Constitucional</p>	<p>FMI, BCE e Comissão Europeia</p>	<p>Redução da TSU empregador compensada com aumento generalizado do IVA (<b>proposta chumbada</b>)</p>	<p>Aumentar as exportações, com o objetivo de aumentar a competitividade externa da economia portuguesa</p>
	<p>2012/ XIX Governo Constitucional</p>	<p>Coligação PSD/CDS-PP</p>	<p>Redução da TSU empregador compensada com aumento da TSU trabalhador (<b>proposta chumbada</b>)</p>	

Medida Excecional de Apoio ao Emprego	2016/ XXI Governo Constitucional	Partido Socialista	Redução da TSU empregador em cerca de 0.75%	Subir a RMMG de 505 para 530 euros
	2017/ XXI Governo Constitucional	Partido Socialista	Redução da TSU empregador em cerca de 1.25% (proposta chumbada)	Subir a RMMG de 530 para 557