

Desvalorização Fiscal Relatório

Julho de 2011

Desvalorização Fiscal - Relatório

Elaborado por representantes das seguintes instituições:

Banco de Portugal

Ministério das Finanças

Ministério da Economia e do Emprego

Ministério da Solidariedade e Segurança Social

Este relatório resulta da compilação de contributos de diversas instituições. Neste sentido, esses contributos não refletem necessariamente a opinião de cada uma das instituições individualmente consideradas

(Texto escrito ao abrigo do novo acordo ortográfico)

Sumário Executivo

Nos últimos anos, a fraca competitividade da economia portuguesa traduziu-se no elevado desequilíbrio externo que se regista atualmente. A desvalorização fiscal tem por objetivo contribuir para a correção deste desequilíbrio.

A desvalorização fiscal, isto é, a redução das contribuições sociais da entidade patronal combinada com um aumento de impostos indiretos ou redução de despesa pública que seja neutral em termos orçamentais, pode ser vista, em várias dimensões qualitativas, como semelhante a uma desvalorização cambial. Embora os canais de transmissão sejam diferentes, o efeito em termos de melhoria da correção do desequilíbrio externo, vai no mesmo sentido.

No caso da desvalorização fiscal, o aumento das exportações é justificado pelo efeito que a redução dos custos de produção tem no preço final e, por essa via, no aumento da competitividade externa. Adicionalmente, no caso da neutralidade ser assegurada pelo aumento dos impostos sobre o consumo, a melhoria na balança de bens e serviços é maior uma vez que o abrandamento do consumo privado implica uma maior contração das importações

Os modelos macroeconómicos utilizados para simular os efeitos desta medida mostram estes impactos. O efeito de longo prazo sobre o nível do PIB, embora modesto, é positivo. No curto prazo pode gerar efeitos contracionistas cuja magnitude e impacto na composição da procura dependerá da forma de financiamento da medida.

Uma redução generalizada das contribuições sociais pode envolver uma afetação ineficiente de dinheiros públicos que importa limitar. Desta forma, numa análise custo-benefício consideram-se alternativas em que a redução das contribuições sociais é feita de acordo com diferentes critérios. São de destacar, neste contexto, as alternativas que se baseiam na criação líquida de emprego e em critérios de seleção setoriais. Note-se, no entanto, que estas últimas poderão violar os princípios de concorrência definidos a nível europeu.

A atual situação das finanças públicas portuguesas associada às exigências de consolidação orçamental programadas para os próximos anos, exige um esforço sem precedentes, quer em termos de contributo da receita, quer em termos de redução de despesa pública. Neste contexto, a margem de manobra para a implementação da medida dependerá da folga orçamental que se espera conseguir no próximo ano, quer em termos de aumento de receita, quer em termos de redução de despesa para além do que está já programado para o cumprimento do objetivo orçamental.

Em termos de impostos indiretos, o IVA aparece como aquele que maior margem tem para financiar esta medida, em particular pelo potencial de receita que pode gerar caso se pretenda alterar as taxas reduzida e intermédia, ou limitar algumas das isenções existentes. Acresce, porém, que tal alteração, quer pela natureza regressiva, quer pelo tipo de bens que abrange, acarreta um custo social elevado o qual merece ser ponderado.

Embora alguns resultados teóricos apontem para efeitos de natureza permanente, designadamente um aumento do nível do PIB, a desvalorização fiscal não tem, por si só, quaisquer impactos nas características estruturais da economia. Deste modo, esta medida não substitui, mas antes deve ser encarada como complementar das medidas contempladas no programa de assistência financeira que visam reduzir a rigidez nos mercados do trabalho e do produto.

Executive summary

In recent years, the low degree of competitiveness of the Portuguese economy led to a high external imbalance. The fiscal devaluation aims to contribute to the correction of this imbalance.

The fiscal devaluation consists in the reduction in the employer's social security contributions financed by an increase in indirect taxes or a reduction in public spending, imposing budgetary neutrality. This change in the structure of taxation is, in many qualitative dimensions, similar to currency devaluation. Although the transmission channels are different, the effect in terms of improving the correction of external imbalances works in the same direction.

In the case of a fiscal devaluation, the increase in exports is explained by the impact of the cut in production costs on final prices, and therefore, on external competitiveness. Additionally, in the case where the budget neutrality is achieved through higher consumption taxes, the improvement in the balance of goods and services is larger due to the higher contraction in imports implied by the decrease in private consumption.

The macroeconomic models used to simulate the effects of this measure show these impacts. The long-term impact on the level of GDP, although modest, is positive. In the short-term some recessionary effects may arise. The magnitude of these effects and the impact on the demand composition depend on how the fiscal devaluation is financed.

An overall reduction in social security contributions may imply an inefficient allocation of public funds which should be taken into account. Thus, it is relevant to consider different alternatives in a cost-benefit analysis and to implement the reduction in social security contributions according to different criteria. Among those considered in this report it is worth highlighting the alternatives based on net job creation and on the selection of specific setors. Note, however, that the latter criteria may violate competition law principles of the European Union.

The current situation of the Portuguese public finances, characterized by an unprecedented fiscal consolidation process scheduled for the next year, requires a strong contribution both in terms of revenue increase and public expenditure reduction. In this context, the scope for the implementation of the fiscal devaluation will depend on the budgetary slack expected to be achieved in the future, both in terms of increased revenue and lower spending beyond what is already programmed in order to comply with the budgetary target.

Concerning indirect taxes, VAT appears as the one who has more scope to be used to fund this measure. In particular, it can generate revenues through changes in the low and intermediate rates or through a redefinition of existing exemptions. Note however, that such a change, either by its regressive nature or by the kind of goods considered, carries a high social cost which is worth considering.

Although some theoretical results points to permanent impacts, namely the increase in the level of GDP, the fiscal devaluation does not have, by itself, an impact on the structural features of the economy. Thus, this measure should not be seen as a substitute, but rather as a complement, to the structural reforms considered in the program of financial assistance aimed at reducing rigidities in the labour and product markets.

Índice

1. Introdução.....	9
2. Financiamento do Sistema Previdencial e Estrutura da receita fiscal e contributiva.....	11
2.1 Financiamento do Sistema Previdencial	11
2.2 Estrutura da receita fiscal e contributiva	17
3. Efeitos macroeconómicos da redução da TSU.....	21
4. Avaliação das diferentes alternativas de redução da TSU.....	25
4.1 Medida de referência – Incidência global	26
4.2 Medidas Alternativas – Incidência na criação líquida de emprego	26
4.3 Medidas Alternativas – Incidência setorial	32
4.4 Outras situações.....	33
5. Considerações adicionais.....	35
6. Referências.....	41
7. Anexos	43
A. On the implementation of a fiscal devaluation in Portugal – Banco de Portugal	43

Índice de Tabelas

Tabela 1. Receitas e Despesas Correntes - 2010	11
Tabela 2. Desagregação da taxa contributiva global.....	12
Tabela 3. Síntese das diferentes taxas contributivas	13
Tabela 4. Dispensa contributiva da entidade empregadora (Beneficiários)	15
Tabela 5. Dispensa contributiva da entidade empregadora (Despesa).....	15
Tabela 6. Estrutura da Receita em Portugal e Área do Euro	17
Tabela 7. Estrutura de taxas.....	19
Tabela 8. Desvalorização fiscal financiada por um aumento da taxa do IVA	23
Tabela 9. Desvalorização fiscal financiada por uma redução no consumo público.....	24
Tabela 10. Alguns dos principais indicadores com base nos registos da Segurança Social de 2009	29
Tabela 11. Estimativa de custo com a criação líquida de emprego face ao ano anterior	30
Tabela 12. Estimativa de custos com a TSU por setor exportador	30
Tabela 13. Estimativa de custos com a criação líquida de emprego por dimensão de empresa	31
Tabela 14. Estimativa de custos com a TSU por setor	32
Tabela 15. Estimativa de custo para os salários mais baixos	33
Tabela 16. Custos laborais por trabalhador e por setor.....	34
Tabela 17. Estimativa de custo por setor até 1.000 euros de salário.....	34
Tabela 18. Peso das remunerações por ramo de atividade – 2007	39

Índice de Gráficos

Gráfico 1. Contribuições Sociais Pagas pela Entidade Patronal (% do PIB)	18
Gráfico 2. Contribuições Sociais Pagas pela Entidade Patronal (% da Receita).....	18
Gráfico 3. Taxas marginais	19
Gráfico 4. Contribuições Sociais Patronais	19
Gráfico 5. Estimativa da densidade da TSU	29
Gráfico 6. Taxas de IVA nos Países Europeus	35

Índice de Caixas

Caixa 1. Nota de enquadramento sobre as regras de auxílios estatais	37
Caixa 2. Repercussão nos preços praticados pelas empresas	39

1. Introdução

No âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira acordado com a Comissão Europeia e o Fundo Monetário Internacional, está prevista a implementação de uma desvalorização fiscal, neutra em termos orçamentais, no início do próximo ano.

Uma desvalorização fiscal neutra em termos orçamentais traduz-se na redução da taxa social única a cargo da entidade empregadora, tendo como contrapartida um aumento de impostos ou uma redução de despesa no mesmo montante.

O presente relatório procura evidenciar os efeitos macroeconómicos decorrentes da desvalorização fiscal, bem como apresentar algumas hipóteses que procuram racionalizar os recursos a ela associados. A definição destas hipóteses, para além de ser justificada pelo esforço de consolidação em que o país está envolvido, visa, em particular, potenciar a eficácia económica da medida.

A secção dois apresenta uma breve explicação da forma de financiamento do sistema previdencial e a desagregação da taxa contributiva por eventualidade coberta. É ainda apresentada uma síntese das diferentes taxas contributivas atualmente em vigor assim como alguns dos regimes de isenção. Paralelamente, e ainda na mesma secção, é apresentada uma comparação com a área do euro e OCDE da estrutura da receita fiscal e contributiva, bem como das taxas em vigor atualmente.

Na secção três do relatório são apresentados, através da modelização em equilíbrio geral, os efeitos macroeconómicos que se espera resultarem da desvalorização fiscal. Neste contexto, são apresentadas as conclusões das simulações feitas com base no modelo PESSOA, desenvolvido pelo Banco de Portugal, as quais são qualitativamente semelhantes às obtidas com outros modelos (em particular, o QUEST usado pela Comissão Europeia e o EAGLE utilizado pelo Banco Central Europeu).

Tendo consciência da atual realidade portuguesa no que se refere ao processo de consolidação orçamental em curso bem como o esforço que ele acarreta, procuraram-se hipóteses alternativas à implementação da desvalorização fiscal de forma a maximizar a eficiência do custo orçamental de tal medida. Neste contexto, a secção quatro apresenta o custo para a redução generalizada da TSU bem como alternativas possíveis para delimitação do âmbito de aplicação da redução parcial da taxa. Neste último caso, considera-se a possibilidade de redução da taxa apenas para algumas empresas em função de critérios previamente definidos, como por exemplo, baseados na criação líquida de emprego ou através da seleção de alguns setores. Estes critérios de discriminação obrigam a cuidados adicionais no desenho da medida. Assume particular importância as limitações impostas em termos das regras de concorrência europeias nas alternativas em que se selecionam setores específicos.

A última secção apresenta uma reflexão sobre a forma de compensação orçamental da perda de receita associada à redução das contribuições sociais da entidade patronal.

2. Financiamento do Sistema Previdencial e Estrutura da receita fiscal e contributiva

Nesta secção apresenta-se o atual modelo de financiamento do Sistema Previdencial, caracterizando a taxa contributiva (Taxa Social Única - TSU¹) pelas diversas eventualidades cobertas e identificando as diversas taxas em vigor. São discriminadas as medidas de incentivo ao emprego através de redução ou dispensa de contribuições atualmente em vigor. Por último enquadra-se a estrutura da receita contributiva no contexto fiscal português e europeu.

2.1 Financiamento do Sistema Previdencial

Princípios e lógica de financiamento

O financiamento do Sistema de Segurança Social assenta nos princípios da diversificação das fontes de financiamento e da adequação seletiva, implicando o primeiro, *a ampliação das bases de obtenção de recursos financeiros tendo em vista, designadamente, a redução dos custos não salariais da mão-de-obra*, enquanto o segundo, *consiste na determinação das fontes de financiamento e na afetação dos recursos financeiros, de acordo com a natureza e os objetivos das modalidades de proteção social definidas em conformidade com a Lei de Bases do Sistema de Segurança Social² e com situações e medidas especiais, nomeadamente as relacionadas com políticas ativas de emprego e de formação profissional*, correspondendo estas à parcela de 1,74% da taxa contributiva global (34,75%).

Da aplicação destes princípios subjacentes à lógica de financiamento, decorrem as formas e fontes de financiamento adstritas às diferentes funções do sistema, sendo que, no caso do Sistema Previdencial, as prestações substitutivas dos rendimentos de atividade profissional, bem como as políticas ativas de emprego e formação profissional, são financiadas, de forma bipartida, através de quotizações dos trabalhadores e de contribuições das entidades empregadoras³, tendo por base a aplicação de uma taxa contributiva, também designada TSU, numa perspetiva de autofinanciamento do Sistema Previdencial assente na relação sinalagmática direta entre a obrigação legal de contribuir e o direito às prestações⁴.

Tabela 1. Receitas e Despesas Correntes - 2010

Sistema Previdencial - regime de repartição (Milhões de euros)	
Receitas correntes*	
Contribuições e quotizações	13 496.0
Rendimentos	31.1
Outras receitas correntes **	207.5
Despesas correntes*	
Doença	449.8
Parentalidade	396.1
Doenças profissionais	16.4
Desemprego	1 582.5
Invalidez	959.3
Velhice	7 724.1
Morte***	1 901.5
Políticas Activas de Emprego e FP	116.9
Transfª p/ Emprego, Higiene e FP	628.3

Fonte: IGFSS, Conta da Segurança Social

Notas: * Principais rubricas; ** Não inclui o financiamento das receitas cessantes com as isenções e reduções contributivas que em 2010 ascendeu a 313,1ME; *** Inclui a despesa com pensões de sobrevivência no valor de 1689,7 milhões de euros.

¹ O Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social (Lei 110/2009, de 16 de Setembro) adotou o termo taxa contributiva global, também conhecida por Taxa Social Única.

² Lei 4/2007, de 16 de Janeiro.

³ Excetuam-se, naturalmente, desta forma, os regimes de enquadramento voluntário e os trabalhadores independentes.

⁴ Princípio da contributividade (art.º 54.º da Lei 4/2007, de 16 de Janeiro).

Constituindo receita do Sistema Previdencial Capitalização, reverte obrigatoriamente para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (estabilização pública de capitalização) uma parcela entre dois e quatro pontos percentuais do valor percentual correspondente às quotizações dos trabalhadores por conta de outrem, exceto se a conjuntura económica do ano a que se refere ou a situação financeira do Sistema Previdencial justificadamente o não permitirem, conforme estabelecido e previsto no artº 91 da Lei 4/2007, de 16 de Janeiro, e no artº 17º do Dec-Lei 367/2007, de 2 de Novembro.

Taxa Contributiva

A taxa contributiva do regime geral dos trabalhadores por conta de outrem, aplicada às remunerações que constituem base de incidência contributiva, *representa um valor em percentagem, determinado actuarialmente em função do custo da proteção das eventualidades cobertas e das políticas ativas de emprego e valorização profissional*⁵, tendo ainda em conta os encargos de administração e de solidariedade laboral. Esta taxa foi determinada por forma a assegurar a cobertura do custo das diversas eventualidades cobertas pelo Sistema de Segurança Social.

Perspetiva da desagregação da taxa contributiva global

Independentemente do regime financeiro aplicado, a desagregação da taxa permite um maior controlo dos custos efetivos com a cobertura de cada uma das eventualidades previstas no âmbito do Sistema Previdencial, cujos valores abaixo foram revistos e atualizados em 2009⁶ na salvaguarda do melhor ajustamento e adequação aos encargos decorrentes da proteção social garantida no âmbito de cada eventualidade coberta, prevendo-se a sua revisão quinzenal.⁷

A tabela seguinte apresenta a parcela da taxa contributiva afeta a cada eventualidade coberta e a correspondente desagregação ao nível do custo técnico, administração, solidariedade laboral e políticas ativas de emprego e formação profissional.

Tabela 2. Desagregação da taxa contributiva global

Eventualidades cobertas	Taxa desagregada (percentagem)				
	Total	Custo técnico das prestações	Administração	Solidariedade laboral	Políticas activas de emprego
Doença	1,41	1,33	0,03	0,04	
Doença profissional	0,50	0,06	0,00	0,44	
Parentalidade	0,76	0,72	0,02	0,02	
Desemprego	5,14	3,76	0,09	0,12	1,16
Invalidez	4,29	3,51	0,09	0,12	0,58
Velhice	20,21	19,1	0,48	0,63	
Morte	2,44	2,31	0,06	0,08	
Total global	34,75	30,79	0,77	1,45	1,74

Fonte: Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social

Taxa Social Única

Contudo, apesar da TSU (global) do regime geral se fixar atualmente em 34,75% (desde 1995), cabendo 23,75% à entidade empregadora e 11% ao trabalhador, contra 35,5% de taxa global em 1986, sendo 24,5% da responsabilidade da entidade empregadora e 11% do trabalhador, existem ainda hoje uma pluralidade de taxas contributivas aplicáveis em função de categorias profissionais ou de situações específicas.

No entanto, importa ter presente que a diversidade de taxas contributivas definidas (Tabela 4), resultam da aplicação do princípio da diversidade funcional segundo o qual *não há uma única taxa global aplicável a todas as profissões ou a todos os setores de atividade enquadrados pelo mesmo regime de segurança social, mas várias taxas globais diferenciadas, de montantes inferiores ao da taxa comum*⁸ (34,75%), cujo valor é determinado em função do âmbito material, ou seja, do esquema prestacional garantido, da natureza jurídica das entidades empregadoras, tendo também em conta os setores de atividade economicamente débeis.

⁵ Artº 15º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social (Lei 110/2009, de 16 de Setembro), alterada pela Lei nº. 119/2009, de 30 de Dezembro e pela Lei nº. 55- A/2010, de 31 de Dezembro.

⁶ Com base nos dados da Conta da Segurança Social de 2006.

⁷ Artº 51º, nº2, *ibidem*.

⁸ Ilídio das Neves, *Direito da Segurança Social*.

Tabela 3. Síntese das diferentes taxas contributivas
(Desagregadas por entidade empregadora e trabalhador)

TRABALHADORES POR CONTA DE OUTRÉM				ENTIDADE EMPREGADORA	TRABALHADOR	GLOBAL
Trabalhadores em geral				23.75%	11%	34.75%
Membros dos órgãos estatutários das pessoas colectivas				20.3%	9.3%	29.6%
Trabalhadores do domicílio				20.3%	9.3%	29.6%
Praticantes desportivos profissionais	Ano	2011	18.5%	11%	29.5%	
		2012	19.5%		30.5%	
		2013	20.5%		31.5%	
		2014	21.5%		32.5%	
		2015	22.3%		33.3%	
Trabalhadores em regime de contrato de muito curta duração				26.1%	-	26.1%
Trabalhadores em pré-reforma cujo acordo estabelece:						
- A suspensão da prestação de trabalho				18.3%	8.6%	26.9%
- A redução da prestação de trabalho				Mantém taxa fixada no momento de pré-reforma		
- Pensionistas de invalidez em actividade				19.3%	8.9%	28.2%
- Pensionistas de velhice em actividade				16.4%	7.5%	23.9%
- Trabalhadores agrícolas						
- Trabalhadores da pesca local e costeira				22.3%	11%	33.3%
Trabalhadores das Instituições Particulares de Solidariedade Social	Ano	2011	20%	11%	31%	
		2012	20.4%		31.4%	
		2013	20.8%		31.8%	
		2014	21.2%		32.2%	
		2015	21.6%		32.6%	
		2016	22%		33%	
		2017	22.3%		33.3%	
Trabalhadores de outras entidades sem fins lucrativos	Ano	2011	21%	11%	32%	
		2012	21.4%		32.4%	
		2013	21.8%		32.8%	
		2014	22.3%		33.3%	
Trabalhadores da Administração Pública com relação jurídica de emprego:						
- Com vínculo de contrato				22.3%	11%	33.3%
- Com vínculo de nomeação				17.2%		28.2%
Trabalhadores do serviço doméstico:						
- Com protecção no desemprego				22.3%	11%	33.3%
- Sem protecção no desemprego				18.9%	9.4%	28.3%
- Trabalhadores activos com 65 anos de idade e 40 de serviço				17.3%	8%	25.3%
- Trabalhadores portadores de deficiência com capacidade de trabalho inferior a 80%				11.9%	11%	22.9%
Membros das igrejas, associações e confissões religiosas (com protecção na invalidez e velhice)	Ano	2011	9%	5%	14%	
		2012	10%	6%	16%	
		2013	11%	7%	18%	
		2014	12%	7.6%	19.6%	
		2015	13%	7.6%	20.6%	
		2016	14%	7.6%	21.6%	
		2017	15%	7.6%	22.6%	
		2018	16.2%	7.6%	23.8%	
- Trabalhadores da PT Comunicações, S.A., oriundos da CTT				7.8%	-	7.8%
Trabalhadores bancários abrangidos pela Caixa de Abono de Família dos Empregados Bancários:						
- Das entidades com fins lucrativos				23.6%	3%	26.6%
- Das entidades sem fins lucrativos				22.4%	3%	25.4%
Trabalhadores das artes do espectáculo e do audiovisual	Ano	2011	23.75%	11%	34.75%	
		2012	20.55%	11%	31.55%	
		2013	21.55%	11%	32.55%	
		2014	22.55%	11%	33.55%	
		2015	23.75%	11%	34.75%	
GRUPOS FECHADOS apenas para quem está abrangido até 31/12/2010	Docentes contratados até 31.12.2005:					
	- Não abrangidos pela CGA			21%	8%	29%
	- Dos estabelecimentos do ensino particular e cooperativo			7.8%	-	7.8%
	- Estrangeiros que optaram pela não inscrição na CGA			7.8%	-	7.8%
	- Dos estabelecimentos de educação e ensinos públicos			-	4.9%	4.9%
	Trabalhadores da Região Autónoma dos Açores não especializados da agricultura, silvicultura ou pecuária			21%	8%	29%
	Trabalhadores em pré-reforma com carreira contributiva:					
	- Igual ou superior a 37 anos			7%	3%	10%
	- Inferior a 37 anos			14.6%	7%	21.6%
	Trabalhadores marítimos na pesca local e costeira			21%	8%	29%
	Militares em regime de voluntariado e contrato			3%	-	3%
	Trabalhadores Agrícolas:					
	- Diferenciados			23%	9.5%	32.5%
	- Indiferenciados			21%	8%	29%
	Trabalhadores Agrícolas da Região Autónoma da Madeira:					
	- Diferenciados			20.5%	8.5%	29%
- Indiferenciados			18.1%	6.9%	25%	
Bordadeiras de Casa da Região Autónoma da Madeira			10%	2%	12%	

Fonte: Lei nº. 110/2009, de 16 de Setembro, alterada pela Lei nº. 119/2009, de 30 de Dezembro e pela Lei nº. 55- A/2010, de 31 de Dezembro (Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social); Decreto Regulamentar n.º 1-A/2011, de 3 de Janeiro (regulamenta o Código Contributivo).

De acordo com os exercícios desenvolvidos, estima-se que cerca de 72% dos trabalhadores por conta de outrem, respeitando a cerca de 70% da massa salarial, têm uma taxa contributiva de 23,75% por parte da entidade empregadora.

Dispensa temporária do pagamento de contribuições⁹

O Código Contributivo veio estabelecer o quadro geral a que deve obedecer a concessão de apoios no âmbito do regime de incentivos ao emprego. Os apoios atualmente existentes que visam incentivar a criação de empregos bem como a manutenção de postos de trabalho traduzem-se na dispensa ou redução temporária do pagamento de contribuições a cargo da entidade empregadora, desde que se verifiquem determinados requisitos.

Principais incentivos em vigor:

1. *Jovens à procura do 1.º emprego e/ou desempregados de longa duração* (Decreto-Lei n.º 89/95) - Abrange a contratação de jovens à procura do 1.º emprego e desempregados de longa duração por tempo indeterminado.

Condições de atribuição: este tipo de incentivo é concedido desde que a entidade empregadora tenha, à data da atribuição do apoio, um número de trabalhadores subordinados superior ao que tinha em Dezembro do ano anterior ou no mês imediatamente anterior ao da contratação de novos trabalhadores, no caso de terem iniciado a sua atividade no mesmo ano. O período máximo da dispensa é de 36 meses.

2. *Emprego a reclusos em regime aberto* (Despacho conjunto 561/2001) – Abrange trabalhadores reclusos em regime aberto, contratados por tempo indeterminado. O período máximo de dispensa é de 36 meses;
3. *Rotação emprego-formação* (Decreto-Lei n.º 51/99) – Abrange trabalhadores substituídos, no âmbito da medida de rotação emprego-formação. O trabalhador substituto deve estar desempregado e celebrar com a entidade empregadora um contrato de trabalho a termo. O período máximo da dispensa é de 12 meses;
4. *Recuperação de regiões com regime de interioridade* (Lei n.º 53-A/2006) - Abrange trabalhadores contratados sem termo, correspondentes à criação líquida de postos de trabalho (corresponde à diferença positiva entre o número de contratações elegíveis nos termos da isenção de contribuições nas áreas com regime de interioridade e o número de saídas de trabalhadores que se encontravam nas mesmas condições, à data da respetiva admissão), desde que os empregadores estejam abrangidos pelas áreas beneficiárias do regime fiscal da interioridade e mantenham os novos postos de trabalho por um período mínimo de 5 anos a contar da data da sua criação. O máximo da dispensa é de 3 anos, alargado para 5 anos para as empresas criadas por jovens empresários. No 4.º ano as contribuições são reduzidas em dois terços e no 5.º ano em um terço. Esta medida cessa em 2015;
5. *Contratação de trabalhadores com deficiência* (Lei n.º 110/2009) – abrange os trabalhadores com deficiência com contratos de trabalho sem termo. As contribuições são reduzidas em 50% relativamente a estes trabalhadores. Tem duração ilimitada.

A concessão da dispensa temporária do pagamento de contribuições depende em qualquer caso da comprovação de situação contributiva regularizada perante a segurança social e o fisco. As dispensas cessam sempre que deixem de se verificar as condições de acesso¹⁰, designadamente a manutenção da situação contributiva, o nível de emprego e o contrato de trabalho relativamente ao qual foi concedido o incentivo¹¹.

Durante os anos de 2009 e 2010 no âmbito da Iniciativa para o Investimento e o Emprego foram implementadas medidas temporárias de apoio à contratação reguladas pelas Portarias 130/2009 e 125/2010, tendo em vista o apoio à contratação de públicos específicos (jovens à procura de primeiro emprego, desempregados de longa duração, desempregados mais velhos, ex-estagiários beneficiários de rendimento social de inserção, pensionistas de invalidez, ex-toxicodependentes e ex-reclusos). À contratação sem termo é concedida a dispensa do pagamento de

⁹ Dispensa temporária do pagamento de contribuições que em circunstâncias normais seriam devidas. Em regra não têm direito à dispensa temporária do pagamento de contribuições as entidades empregadoras a cujas atividades correspondam, no âmbito do regime geral de segurança social, esquemas contributivos com taxas inferiores à estabelecida para a generalidade dos trabalhadores por conta de outrem (com exceção das entidades cuja redução de taxa resulte do facto de serem pessoas coletivas sem fins lucrativos ou por pertencerem a setores economicamente débeis) ou com bases de incidência fixadas em valores inferiores à remuneração real ou convencional.

¹⁰ Artigo 102.º do Código Contributivo.

¹¹ Por iniciativa do empregador.

contribuições por um período máximo de 36 meses. No caso de celebração de contrato a termo certo, em regra a dispensa é substituída por uma redução (50 a 80%) das contribuições pelo período de vigência do contrato. São condições de acesso e manutenção do apoio a comprovação de situação contributiva e fiscal regularizada, e a criação líquida de emprego verificada numa base anual. Estas isenções e reduções mantêm-se em vigor até ao final dos respetivos períodos de concessão (Junho de 2013) ou até que deixem de se verificar as condições de acesso.

O número de trabalhadores registados, por referência ao mês de Março, no âmbito das medidas de dispensa contributiva da entidade empregadora cresceu cerca de 18% de 2007 para 2011. No entanto, o comportamento evolutivo de cada uma das situações de enquadramento apresentadas foi diferente, enquanto o número de jovens, situação mais representativa em 2007 (78,8%), e os desempregados de longa duração decresceram, as outras situações de enquadramento da dispensa contributiva aumentaram significativamente, de tal forma, que este grupo que em 2007 representava 6,6% do conjunto de indivíduos enquadrados em todas as medidas referidas, passou a ter um peso de 42,5 % em 2011, ao passo que os jovens e os desempregados de longa duração registam 46,6% e 10,9% respetivamente.

Esta evolução fica a dever-se ao facto de terem sido criados incentivos novos em 2009 e 2010, conforme já referido no âmbito da Iniciativa para o Investimento e o Emprego, que de alguma forma concorrem com os incentivos concedidos ao abrigo do Decreto-Lei n.º 89/95, por abrangerem também os jovens à procura de primeiro emprego e desempregados de longa duração. No cômputo global verifica-se um aumento da procura deste tipo de incentivos ao emprego longo do período de 2007 a 2011.

Tabela 4. Dispensa contributiva da entidade empregadora (Beneficiários)
(Situação em Março de cada ano)

Situações de Enquadramento	2007		2008		2009		2010		2011	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
PRIMEIRO EMPREGO	46.531	78,8%	45.604	75,2%	43.347	70,3%	39.347	58,9%	32.515	46,6%
DESEMPREGO LONGA DURAÇÃO	8.647	14,6%	9.576	15,8%	8.685	14,1%	7.334	11,0%	7.612	10,9%
OUTRAS	3.898	6,6%	5.435	9,0%	9.663	15,7%	20.140	30,1%	29.662	42,5%
Total	59.076	100,0%	60.615	100,0%	61.695	100,0%	66.821	100,0%	69.789	100,0%

Fonte: Instituto de Informática, IP

Tabela 5. Dispensa contributiva da entidade empregadora (Despesa)
(valores em milhões de euros)

Situação de Enquadramento	ANO				
	2007	2008	2009	2010	2011 ⁽¹⁾
PRIMEIRO EMPREGO	89.3	93.9	94.3	87.3	36.2
DESEMPREGO LONGA DURAÇÃO	16.4	17.9	16.4	14.9	7.2
OUTRAS	8.5	12.1	30.6	55.2	31.8
Total	114.2	123.9	141.3	157.4	75.2

Fonte: Instituto de Informática, IP.

Nota: (1) Valores referentes ao primeiro semestre.

Redução da taxa contributiva¹²

Para além de um conjunto de taxas contributivas reduzidas quer na parte que respeita à entidade empregadora, quer na parte que cabe ao trabalhador, e que se apresentam no quadro síntese das diferentes taxas, cujas razões da redução estão relacionadas com uma diversidade de critérios, designadamente de âmbito material, institucional, e económico, é também de referir que no ano de 2009, no contexto da Iniciativa para o Investimento e o Emprego 2009, a taxa contributiva a cargo da entidade empregadora de pequenas e médias empresas sofreu uma redução de 3 p.p. relativamente a trabalhadores com mais de 45 anos, redução que se manteve no ano de 2010 de acordo com a *Iniciativa Emprego* definida para aquele ano. A razão desta redução da taxa teve por base os efeitos da crise internacional com os seus reflexos no agravamento dos níveis de desemprego, tornando-se necessário apoiar as pessoas e as empresas na manutenção dos postos de trabalho, combatendo o desemprego.

Também em 2010, no âmbito da *Iniciativa Emprego*, foi reduzida a taxa contributiva a cargo da entidade empregadora em 1 p.p. aplicável relativamente a trabalhadores que auferiam a retribuição mínima mensal

¹² Fixação da taxa contributiva num valor inferior ao da taxa geral.

garantida em 2009. Esta medida teve como objetivo atenuar o impacto nas empresas do aumento significativo do salário mínimo (de 450€ para 475€).

IVA Social

O IVA (social) foi introduzido pela primeira vez em Portugal na Lei do Orçamento do Estado para o ano de 1995, cuja receita obtida com o aumento de 1 p.p. da taxa normal do imposto sobre o valor acrescentado foi consignada ao financiamento do regime de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem, fixando-se, naquele ano, a taxa contributiva da entidade empregadora para a segurança social em 23,75%.

No âmbito do processo de reforma da segurança social e com a regulamentação do “financiamento” da Segurança Social operada em 2001¹³, as receitas do IVA social passaram a constituir receita do subsistema de proteção à família, passando em 2007¹⁴ também a suportar as despesas com o subsistema de solidariedade.

Nos anos de 2005 a 2009, por força da Lei n.º 39/2005, de 24 de Junho, que altera o Código do IVA, é consignada, em igual proporção, à Segurança Social e à Caixa Geral de Aposentações, a receita de 2 p.p. do imposto sobre o valor acrescentado resultante do aumento da taxa normal operada pela referida Lei.

Por força da Lei 3-B/2010, de 28 de Abril, foi prorrogada até 31 de Dezembro de 2010 a consignação temporária da receita do IVA à Segurança Social, equivalente a 1 p.p. da taxa normal do IVA, conforme estabelecido pela Lei n.º 39/2005.

Atualmente não existe qualquer consignação de receita fiscal ao Sistema Previdencial, nomeadamente por consignação de receitas de IVA; a adequação seletiva das fontes de financiamento, consagrada na Lei n.º 4/2007 (Lei de Bases da Segurança Social) e no Decreto-Lei n.º 367/2007 (Financiamento da Segurança Social), explicita de forma unívoca que as contribuições das entidades empregadoras e as quotizações dos trabalhadores, resultado da aplicação da TSU, financiam exclusivamente o Sistema Previdencial. A prever-se uma nova fonte de financiamento, no sentido de garantir a neutralidade orçamental em consequência duma descida da TSU, ela deve ser assegurada com a necessária revisão legislativa, privilegiando um modelo assente em transferências do Orçamento do Estado para o Orçamento da Segurança Social – Sistema Previdencial, que acautele num contexto de recessão económica a maior volatilidade das receitas fiscais (particularmente dos impostos sobre o consumo), quando comparada com as receitas de contribuições sociais.

¹³ Dec-Lei 331/2001, de 20 de Dezembro

¹⁴ Dec-Lei 367/2007, de 2 de Novembro

2.2 Estrutura da receita fiscal e contributiva

Neste ponto procuramos evidenciar a estrutura fiscal e contributiva portuguesa e compará-la com o registado nos países europeu.

Estrutura da Receita

A tabela seguinte apresenta a estrutura da receita fiscal e a receita em percentagem do PIB em Portugal e na média dos países da área do euro. A última informação disponível diz respeito ao ano de 2009, contudo, dado se tratar de um ano atípico, em virtude da crise económica sentida em praticamente todos os países europeus, optou-se também por fazer a comparação face ao ano de 2008.

Tabela 6. Estrutura da Receita em Portugal e Área do Euro

	em % do total			em % do PIB			Dif (2008-1995)	
	1995	2008	2009	1995	2008	2009	em % do total	em % do PIB
Portugal								
Impostos Indiretos	45.6	43.8	41.7	13.5	14.4	12.9	-1.8	0.9
IVA	23.4	25.6	23.0	6.9	8.4	7.1	2.1	1.5
Impostos sobre o Consumo	12.2	8.3	8.8	3.6	2.7	2.7	-3.9	-0.9
Outros	10.0	9.9	9.9	2.9	3.3	3.1	0.0	0.3
Impostos Diretos	28.1	29.6	29.2	8.3	9.7	9.1	1.5	1.4
Pessoas	18.1	17.0	18.5	5.4	5.6	5.7	-1.1	0.2
Empresas	7.8	11.2	9.3	2.3	3.7	2.9	3.4	1.4
Outros	2.1	1.4	1.5	0.6	0.5	0.5	-0.7	-0.2
Contribuições Sociais	26.3	26.6	29.0	7.8	8.7	9.0	0.3	1.0
Empregadores	13.0	14.8	16.2	3.9	4.8	5.0	1.7	1.0
Empregados	11.8	10.8	11.7	3.5	3.5	3.6	-1.0	0.1
outros	1.5	1.1	1.1	0.4	0.3	0.4	-0.4	-0.1
Área do Euro (média)								
Impostos Indiretos	36.6	36.6	36.2	13.2	13.4	13.1	0.0	0.3
IVA	17.5	20.5	19.9	6.3	7.5	7.2	3.0	1.2
Impostos sobre o Consumo	8.3	7.4	8.1	2.9	2.7	2.9	-0.9	-0.3
Outros	10.8	8.7	8.2	3.9	3.2	3.0	-2.2	-0.7
Impostos Diretos	30.9	32.1	31.0	11.3	12.0	11.4	1.2	0.6
Pessoas	20.8	20.6	20.7	7.7	7.8	7.7	-0.2	0.0
Empresas	7.8	9.4	8.0	2.8	3.4	2.8	1.6	0.7
Outros	2.3	2.1	2.3	0.8	0.8	0.9	-0.2	-0.1
Contribuições Sociais	32.6	31.5	33.1	12.2	11.7	12.1	-1.1	-0.5
Empregadores	18.2	18.1	18.9	6.8	6.7	6.9	-0.1	-0.1
Empregados	10.8	9.9	10.4	4.1	3.7	3.8	-0.9	-0.3
outros	3.6	3.5	3.9	1.4	1.3	1.4	-0.1	-0.1
Diferenças face à média da Área do Euro (em p.p.)								
Impostos Indiretos	9.0	7.2	5.6	0.3	1.0	-0.1	-1.8	0.6
IVA	5.9	5.0	3.1	0.6	0.9	-0.1	-0.9	0.3
Impostos sobre o Consumo	3.9	0.9	0.8	0.7	0.0	-0.1	-3.1	-0.6
Outros	-0.9	1.3	1.7	-1.0	0.0	0.0	2.1	1.0
Impostos Diretos	-2.8	-2.4	-1.7	-3.0	-2.2	-2.3	0.4	0.8
Pessoas	-2.6	-3.6	-2.2	-2.4	-2.2	-2.0	-0.9	0.2
Empresas	0.0	1.8	1.3	-0.5	0.3	0.1	1.8	0.7
Outros	-0.2	-0.7	-0.8	-0.2	-0.3	-0.4	-0.5	-0.1
Contribuições Sociais	-6.3	-4.9	-4.1	-4.4	-3.0	-3.1	1.3	1.5
Empregadores	-5.1	-3.3	-2.7	-2.9	-1.9	-1.9	1.8	1.1
Empregados	1.0	0.8	1.3	-0.6	-0.2	-0.2	-0.1	0.4
outros	-2.1	-2.4	-2.7	-0.9	-0.9	-1.0	-0.3	0.0

Fonte: Eurostat, Taxation trends in the European Union, 2011 edition.

Tendo em conta a informação da tabela anterior, em 2008, a receita dos impostos indiretos contribuiu com cerca de 43.8% para o total da receita fiscal e contributiva, mais 7.2 p.p. relativamente à média dos países da área do euro. Os impostos diretos representam cerca de 29.6%, menos 2.4 p.p. que nos países da área do euros e as contribuições sociais cerca de 26.6%, menos 4.9 p.p. que os países da área do euro. Relativamente às contribuições sociais dos empregadores contribuíram com 14.8%, menos 3.3 p.p. que nos países da área do euro.

Em termos de evolução, entre 1995 e 2008, o peso dos impostos indiretos reduziu-se cerca de 1.8 p.p., os quais foram compensados pelo aumento do peso dos impostos diretos, mais 1.5 p.p. e das contribuições sociais com mais

0.3 p.p.. Dentro das contribuições sociais, assistiu-se a um aumento do peso da receita das contribuições pagas pelos empregadores, sem que se tivesse verificado um aumento da taxa contributiva aplicável.

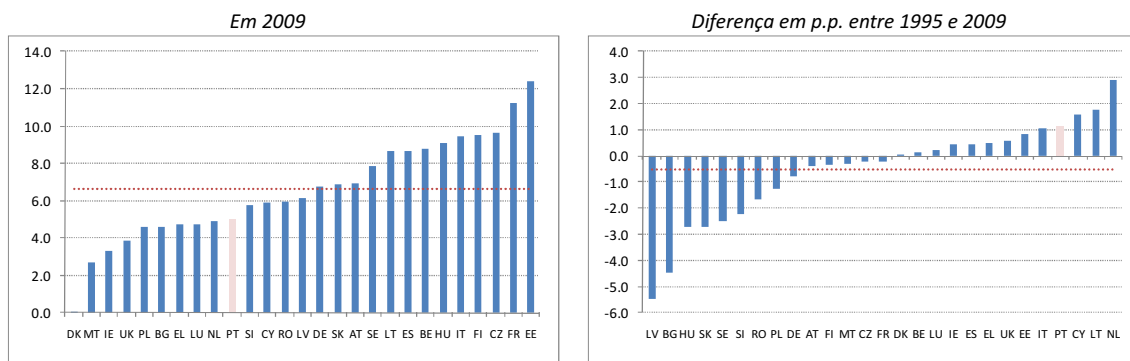
Em percentagem do PIB, são os impostos indiretos que dão o maior contributo para a receita, cerca de 14.4% em 2008, mais 1 p.p. que a média da área do euro. Os impostos diretos contribuem com 9.7%, e as contribuições sociais com 8.7%, ambos abaixo da média da área do euro em 2.2 p.p e 3.0 p.p., respetivamente.

Outra conclusão a retirar da tabela anterior prende-se com o efeito do ciclo económico na receita de alguns impostos. Se compararmos o ano de 2008 com o ano de 2009, a receita do IVA em % do PIB reduziu-se cerca de 1.3 p.p. enquanto que as contribuições sociais registaram um ligeiro aumento de 0.3 p.p.. As Contribuições sociais pagas pela entidade patronal registaram um aumento de 0.2p.p.. Deste modo, o efeito recessivo exerce maior influência nos impostos sobre o consumo e IVA do que nos impostos diretos sobre as famílias ou sobre as contribuições sociais.

Os gráficos seguintes evidenciam, em mais detalhe, as contribuições sociais pagas pela entidade patronal, bem como a evolução registada entre 1995 e 2009. Como se pode observar, apesar de Portugal ser dos países com maior aumento, quer em termos de peso no total da receita, quer em termos da receita em percentagem do PIB, mantém-se, em ambos os casos abaixo da média europeia. Importa relevar que o aumento do peso das contribuições no PIB num cenário em que a taxa média efetiva se terá mantido poderá ser explicado por um aumento da eficiência do processo de arrecadação da receita contributiva.

Gráfico 1. Contribuições Sociais Pagas pela Entidade Patronal (% do PIB)

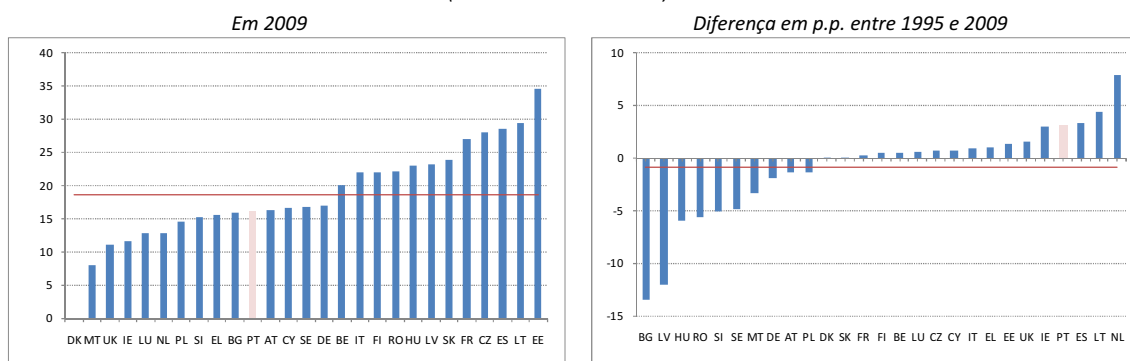
(Receita em % do PIB)



Fonte: Eurostat, Taxation trends in the European Union, 2011 edition.

Gráfico 2. Contribuições Sociais Pagas pela Entidade Patronal (% da Receita)

(Peso no total da Receita)



Fonte: Eurostat, Taxation trends in the European Union, 2011 edition.

Estrutura das taxas de contribuição

Em termos de taxas de contribuição, existe alguma heterogeneidade entre os países. Em alguns países, como é o caso de Portugal, existe apenas uma taxa geral marginal, enquanto outros países utilizam sistemas em que a taxa a aplicar é função do salário pago. Adicionalmente, em alguns países existe um limite máximo nominal ao total da contribuição a pagar. A tabela seguinte apresenta a distribuição de países da OCDE por tipo de taxas utilizada.

Tabela 7. Estrutura de taxas

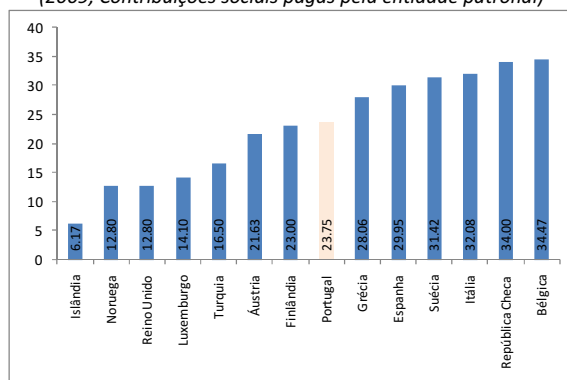
Países com taxa única
Islândia, Noruega, Reino Unido, Luxemburgo, Turquia, Áustria, Finlândia, Portugal, Grécia, Espanha, Suécia, Itália, República Checa, Bélgica
Países com taxa variável
Canadá, França, Alemanha, Hungria, Irlanda, Japão, Coreia, México, Holanda, Noruega, Eslováquia, Suíça, Estados Unidos
Países com limite máximo de contribuição
Áustria, Canadá, Alemanha, Grécia, Irlanda, Japão, Coreia, Luxemburgo, México, Holanda, Eslováquia, Espanha, Turquia

Fonte: OCDE, Taxing Wages, 2010.

O gráfico seguinte apresenta as taxas da contribuição social da entidade patronal, em 2009, para os países que têm taxa única.

Gráfico 3. Taxas marginais

(2009, Contribuições sociais pagas pela entidade patronal)



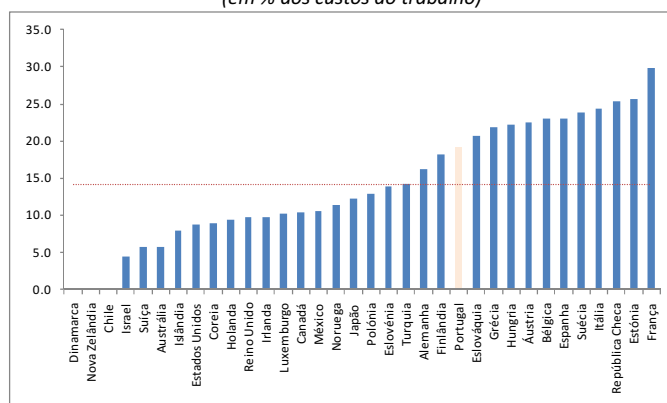
Fonte: OCDE, Taxing Wages, 2010.

Como se pode observar no gráfico anterior, a taxa da contribuição social paga pela entidade patronal em Portugal, está na média dos países considerados¹⁵.

A partir da metodologia seguida pela OCDE relativamente ao apuramento da percentagem de custos do trabalho associados à contribuição paga pela entidade patronal, Portugal situa-se acima da média da OCDE (gráfico seguinte).

Gráfico 4. Contribuições Sociais Patronais

(em % dos custos do trabalho)



Fonte: OCDE, Taxing Wages, 2010.

Nota: Cálculos efetuados para um indivíduo, sem filhos, com nível de rendimento igual à média.

¹⁵ Como se pode retirar da Tabela 3 acima analisada, apesar de em Portugal não haver taxas contributivas diferenciadas em função do salário pago, existem diversas taxas contributivas mais favoráveis aplicáveis a trabalhadores integrados em categorias ou situações específicas.

3. Efeitos macroeconómicos da redução da TSU¹⁶

O impacto macroeconómico da redução das contribuições patronais para a segurança social é analisado utilizando um modelo macroeconómico de equilíbrio geral, o modelo PESSOA¹⁷. A interpretação dos resultados deve ter em conta o facto dos modelos de equilíbrio geral, tal como todos os modelos económicos, serem representações estilizadas da realidade e serem baseados em hipóteses simplificadoras que condicionam os seus resultados. Neste contexto, importa referir que todas as simulações são conduzidas num contexto de antevisão perfeita, implicando que as alterações de política fiscal são conhecidas e plenamente credíveis desde o seu anúncio. No entanto, na realidade os agentes económicos tendem a adaptar o seu comportamento de forma gradual a alterações de política e consequentemente os resultados das simulações tendem a revelar um impacto mais imediato do que aquele que se deverá verificar na realidade.

Os resultados aqui apresentados demonstram que uma alteração na estrutura fiscal de forma a reduzir as contribuições patronais para a segurança social por contrapartida de um aumento dos impostos sobre o consumo (Tabela 8) e/ou redução do consumo público (Tabela 9), com efeito nulo no saldo orçamental e na dívida pública no médio/longo prazos, deverá aumentar a competitividade externa da economia portuguesa, bem como o nível do PIB, do consumo e do emprego¹⁸. Estes efeitos de médio/longo prazos contrastam, no entanto, com alguns efeitos negativos no curto prazo. Se a contrapartida for o aumento dos impostos indiretos, destaca-se o impacto negativo sobre o consumo privado, o que terá reflexos no nível da atividade económica. Se a contrapartida for a redução do consumo público, o impacto recessivo sobre o PIB será direto

O Quadro 1A (cenário de referência) da Tabela 8 apresenta os resultados da simulação de uma redução de 3.70 p.p. nas contribuições patronais para a segurança social compensada por um aumento de 2.19 p.p. do imposto sobre o consumo (IVA). Esta medida assegura um impacto nulo no saldo orçamental e na dívida pública no médio/longo prazos.

A redução dos custos de produção dos bens nacionais, tornada possível pela redução das contribuições patronais para a segurança social, induz uma redução dos preços antes de impostos e uma depreciação da taxa de câmbio real. Esta evolução promove a competitividade dos produtos nacionais nos mercados externos e consequentemente induz o aumento das exportações e a redução dos conteúdos importados.

O acréscimo da procura de trabalho induzido pelo aumento da procura de bens nacionais implica um aumento no médio/longo prazos dos salários reais que, por um lado, limita os ganhos de competitividade internacional e, por outro, compensa as famílias pela perda de poder de compra associada ao aumento da tributação sobre o consumo. No novo equilíbrio estacionário, verifica-se um aumento do nível de atividade económica e das horas trabalhadas que traduz um nível superior de exportações, de consumo privado e de investimento. Acresce ainda que esta alteração da estrutura de impostos implica uma redução do défice da balança de bens e serviços e uma melhoria permanente da posição do investimento internacional da economia portuguesa.

No entanto, no curto prazo esperam-se alguns efeitos negativos sobre o cenário macroeconómico que não devem ser ignorados, em particular, dada a situação atual da economia portuguesa. De facto, na sequência do aumento da taxa do IVA, espera-se, no ano da implementação da medida, uma redução dos salários reais e do rendimento disponível real das famílias. O impacto negativo sobre o rendimento disponível implica uma redução do consumo privado no primeiro ano. Acresce ainda que a subida da taxa do IVA considerada no cenário de referência apenas assegura neutralidade orçamental *ex-post*, pelo que no primeiro ano a receita fiscal diminui e verifica-se um aumento do défice orçamental.

¹⁶ A quantificação aqui apresentada é meramente ilustrativa e baseia-se no exercício apresentado na Caixa 2 – O impacto de uma alteração tributária orientada para o aumento da competitividade externa da economia portuguesa do Boletim Económico da Primavera 2011 do Banco de Portugal.

¹⁷ Para uma descrição detalhada das principais características do modelo PESSOA ver Almeida, V., Castro, G. and Félix, R. (2010), “Improving competition in the non-tradable goods and labour markets: the Portuguese case”, Portuguese Economic Journal, Vol. 9, Issue 3.

¹⁸ Uma análise do impacto desta medida no bem-estar das famílias é apresentada na nota “On the implementation of a fiscal devaluation in Portugal” em anexo.

No caso de se pretender assegurar um impacto nulo no saldo orçamental em todos os trimestres (Quadro 1B da Tabela 8) e não apenas no médio/longo prazos, a taxa do IVA no ano de implementação da desvalorização fiscal teria que ser superior ao seu valor de longo prazo (aumento de 3.6 p.p. na taxa média do IVA no primeiro ano que compara com 2.2 p.p. no médio/longo prazos). Este aumento adicional da taxa do IVA seria temporário, uma vez que a melhoria na competitividade da economia portuguesa, tornada possível pela desvalorização fiscal, teria efeitos positivos na economia e nas contas públicas no médio/longo prazos, permitindo uma redução futura da taxa do IVA. Neste contexto, o impacto negativo de curto prazo sobre o consumo privado seria amplificado e verificar-se-ia uma redução do PIB no ano de implementação da medida. As diferenças nos impactos macroeconómicos em relação ao cenário de referência dizem respeito fundamentalmente ao primeiro ano.

Importa referir que a leitura dos impactos de curto prazo deve ser feita com alguma cautela. As simulações são conduzidas num contexto de credibilidade e antevisão perfeitas em que uma parte significativa dos consumidores recorre à otimização intertemporal. No entanto, na situação atual caracterizada por um acesso muito limitado dos agentes económicos portugueses aos mercados financeiros internacionais, a otimização intertemporal pode não ser possível, o que implicaria uma redução no curto prazo mais abrupta no consumo privado e conseqüentemente no PIB do que a expressa pelo modelo. Por outro lado, o modelo não considera custos de ajustamento nas exportações, pelo que o impacto real nesta componente poderá não ser tão imediato, induzindo menores acréscimos nas exportações e no PIB no curto prazo do que os estimados no modelo. Por estas razões, uma desvalorização fiscal pode ter efeitos de curto prazo recessivos no PIB que não são contabilizados nos cenários aqui apresentados.

O impacto desta medida na competitividade externa da economia portuguesa depende da transmissão da redução dos custos com o fator trabalho aos preços finais (para cada nível de produção). A redução dos preços finais e a magnitude dessa redução dependem não apenas do peso dos custos salariais no total dos custos operacionais das empresas mas também do grau de concorrência nos mercados. No caso dos bens e serviços transacionáveis, as empresas portuguesas são em larga medida tomadoras de preços nos mercados externos, pelo que uma redução dos seus custos marginais deverá induzir as empresas a aumentarem a oferta de bens finais, ao preço vigente no mercado externo, ou dar lugar à entrada de novas empresas no mercado.

No que diz respeito às empresas produtoras de bens não transacionáveis, a transmissão aos preços finais acarreta um elevado grau de incerteza. Neste setor a concorrência é claramente menor e algumas empresas atuam como formadoras de preços. Desta forma, parte da redução das contribuições patronais para a segurança social pode ser absorvida nas margens de lucro ou repartida com os empregados, através de aumentos salariais. A não transmissão para os preços finais de bens e serviços não transacionáveis, nomeadamente de bens intermédios utilizados na produção de bens transacionáveis, limitaria o impacto desta medida na competitividade externa da economia portuguesa (ver Caixa 2. Repercussão nos preços praticados pelas empresas).

Importa ainda aferir a sensibilidade dos resultados a alguns parâmetros do modelo, nomeadamente à elasticidade da oferta de trabalho. Neste contexto, simulou-se o choque de referência admitindo-se uma menor elasticidade da oferta de trabalho aos salários reais.¹⁹ Os resultados são equivalentes em termos qualitativos (comparação dos Quadros 1A e 1C da Tabela 8), mas a magnitude dos impactos é amplificada quando a elasticidade da oferta de trabalho aos salários reais é maior. Este resultado é explicado pelo facto de em economias com maior elasticidade da oferta de trabalho aos salários reais, os impostos sobre o rendimento do trabalho serem mais distorcionários.

Por último, a Tabela 9 apresenta o caso em que a redução de 3.7 p.p. das contribuições patronais para a segurança social é compensada por uma redução de cerca de 2% no consumo público. Importa salientar que no modelo PESSOA o governo não produz qualquer tipo de bem e que o consumo público não é valorizado na função de utilidade das famílias. Neste contexto, a redução do consumo público pode ser entendida como um aumento da eficiência do Estado na provisão de bens e serviços públicos.

Note-se que os resultados apresentados na Tabela 9 apontam para uma depreciação na taxa de câmbio real mais significativa que no cenário de referência, o que induz um aumento mais significativo nas exportações e no PIB. No

¹⁹ No cenário de referência considerou-se uma elasticidade de 1 e no cenário apresentado no Quadro 1C da Tabela 1 considerou-se um valor de 0.5.

entanto, não se observa uma melhoria tão significativa na posição do investimento internacional da economia portuguesa.

De uma forma geral, os impactos macroeconómicos obtidos através do modelo PESSOA são similares aos dos modelos EAGLE (Banco Central Europeu) e QUEST (Comissão Europeia) disponibilizados por estas instituições durante os trabalhos de preparação do presente relatório e são, em várias dimensões qualitativas, semelhantes a uma desvalorização cambial²⁰.

Tabela 8. Desvalorização fiscal financiada por um aumento da taxa do IVA

(Leitura dos quadros: variações percentuais face à baseline; inflação, posição do investimento internacional (PII), taxa de imposto sobre o consumo e contribuições para a segurança social (TSU) e saldo orçamental em pontos percentuais; um aumento da taxa de câmbio real corresponde a uma depreciação real; Y:anos, Q:trimestres)

Quadro 1A: Cenário de referência

	Y1				Y1	Y2	Y3	Y4	Y5	Y6	Y7	Y8	Y9	Y10
	Q1	Q2	Q3	Q4										
PIB	-0.09	0.05	0.25	0.44	0.16	0.59	0.45	0.50	0.56	0.56	0.58	0.59	0.60	0.60
Consumo privado	-0.31	-0.24	-0.03	0.22	-0.09	0.58	0.49	0.43	0.53	0.55	0.56	0.58	0.59	0.60
Investimento privado	0.10	0.22	0.34	0.45	0.27	0.63	0.73	0.73	0.70	0.67	0.62	0.57	0.52	0.49
Exportações	0.15	0.40	0.65	0.81	0.51	0.65	0.31	0.58	0.66	0.63	0.67	0.70	0.71	0.72
Horas trabalhadas	0.08	0.18	0.46	0.71	0.36	0.85	0.56	0.62	0.68	0.64	0.64	0.64	0.63	0.63
Salários reais	-1.30	-0.76	-0.13	0.49	-0.43	1.43	1.38	1.06	1.20	1.26	1.24	1.25	1.27	1.28
Taxa de câmbio real	0.06	0.16	0.26	0.33	0.20	0.26	0.12	0.23	0.26	0.25	0.27	0.28	0.28	0.29
Inflação	1.62	1.55	1.46	1.39	1.51	-0.17	0.08	0.01	-0.04	-0.01	0.00	-0.01	0.00	0.00
PII (em % do PIB)	0.52	0.56	0.64	0.72	0.61	0.81	0.77	0.80	0.84	0.85	0.89	0.94	0.99	1.04
Imposto sobre o consumo (IVA)	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19
Consumo público	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TSU	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70
Saldo orçamental (em % do PIB)	-0.50	-0.43	-0.29	-0.14	-0.34	0.05	0.00	-0.05	-0.02	-0.01	-0.01	-0.01	-0.01	-0.01

Quadro 1B: Cenário de referência com impacto nulo no saldo orçamental em todos os trimestres

	Y1				Y1	Y2	Y3	Y4	Y5	Y6	Y7	Y8	Y9	Y10
	Q1	Q2	Q3	Q4										
PIB	-0.35	-0.28	-0.02	0.28	-0.09	0.65	0.48	0.47	0.57	0.58	0.59	0.60	0.61	0.62
Consumo privado	-0.89	-1.02	-0.74	-0.27	-0.73	0.60	0.55	0.34	0.49	0.55	0.56	0.58	0.60	0.62
Investimento privado	0.11	0.25	0.39	0.52	0.32	0.71	0.78	0.75	0.73	0.69	0.64	0.58	0.54	0.50
Exportações	0.20	0.52	0.83	1.02	0.64	0.75	0.27	0.63	0.70	0.65	0.70	0.72	0.73	0.74
Horas trabalhadas	-0.15	-0.17	0.19	0.60	0.12	0.94	0.59	0.59	0.68	0.66	0.65	0.65	0.64	0.64
Salários reais	-2.62	-2.00	-1.01	0.03	-1.40	1.58	1.42	0.95	1.18	1.27	1.26	1.27	1.29	1.31
Taxa de câmbio real	0.08	0.21	0.33	0.41	0.26	0.30	0.11	0.25	0.28	0.26	0.28	0.29	0.29	0.29
Inflação	3.04	2.89	2.41	1.84	2.54	-1.42	0.26	0.19	-0.16	-0.05	0.00	0.00	-0.01	-0.01
PII (em % do PIB)	0.88	0.87	0.87	0.87	0.87	0.86	0.87	0.94	0.97	0.99	1.04	1.09	1.14	1.20
Imposto sobre o consumo (IVA)	4.06	3.99	3.49	2.86	3.60	1.94	2.11	2.36	2.21	2.16	2.16	2.16	2.15	2.15
Consumo público	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TSU	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70
Saldo orçamental (em % do PIB)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

Quadro 1C: Cenário de referência com elasticidade da oferta de trabalho menor

	Y1				Y1	Y2	Y3	Y4	Y5	Y6	Y7	Y8	Y9	Y10
	Q1	Q2	Q3	Q4										
PIB	-0.11	0.00	0.17	0.32	0.09	0.40	0.22	0.30	0.36	0.34	0.36	0.37	0.37	0.37
Consumo privado	-0.34	-0.28	-0.10	0.13	-0.15	0.42	0.25	0.22	0.34	0.33	0.33	0.36	0.37	0.38
Investimento privado	0.07	0.16	0.25	0.32	0.20	0.42	0.45	0.45	0.46	0.43	0.40	0.37	0.34	0.32
Exportações	0.13	0.33	0.53	0.63	0.41	0.41	0.11	0.43	0.42	0.36	0.42	0.43	0.43	0.43
Horas trabalhadas	0.01	0.11	0.34	0.53	0.25	0.58	0.27	0.39	0.44	0.38	0.39	0.39	0.38	0.38
Salários reais	-1.34	-0.85	-0.24	0.38	-0.51	1.34	1.11	0.76	1.03	1.03	0.98	1.01	1.02	1.02
Taxa de câmbio real	0.05	0.13	0.21	0.25	0.16	0.16	0.04	0.17	0.17	0.14	0.17	0.17	0.17	0.17
Inflação	1.63	1.57	1.51	1.45	1.54	-0.10	0.09	-0.02	-0.03	0.01	0.00	-0.01	0.00	0.00
PII (em % do PIB)	0.46	0.49	0.56	0.63	0.53	0.69	0.64	0.67	0.70	0.71	0.73	0.76	0.79	0.82
Imposto sobre o consumo (IVA)	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19
Consumo público	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
TSU	-3.30	-3.30	-3.30	-3.30	-3.30	-3.30	-3.30	-3.30	-3.30	-3.30	-3.30	-3.30	-3.30	-3.30
Saldo orçamental (em % do PIB)	-0.44	-0.38	-0.25	-0.12	-0.30	0.05	-0.05	-0.09	-0.03	-0.04	-0.05	-0.04	-0.04	-0.04

Fonte: Cálculos do Banco de Portugal, utilizando o modelo PESSOA.

²⁰ Ver notas “Fiscal devaluation in Portugal: results from model-based simulations and institutional aspects” e “QUEST model simulations of a budgetary neutral tax shift from social security contributions to consumption taxes in Portugal”.

Tabela 9. Desvalorização fiscal financiada por uma redução no consumo público

(variações percentuais face à baseline; inflação, posição do investimento internacional (PII), taxa de imposto sobre o consumo e contribuições para a segurança social (TSU) e saldo orçamental em pontos percentuais; um aumento da taxa de câmbio real corresponde a uma depreciação real; Y:anos, Q:trimestres)

	Y1				Y1	Y2	Y3	Y4	Y5	Y6	Y7	Y8	Y9	Y10
	Q1	Q2	Q3	Q4										
PIB	-0.36	-0.12	0.21	0.52	0.06	0.92	0.86	0.83	0.92	0.94	0.96	0.96	0.96	0.96
Consumo privado	0.08	0.31	0.65	1.05	0.52	1.74	1.85	1.68	1.75	1.81	1.83	1.85	1.87	1.88
Investimento privado	0.11	0.29	0.50	0.71	0.40	1.14	1.39	1.27	1.09	0.95	0.82	0.69	0.58	0.51
Exportações	0.20	0.55	0.92	1.21	0.72	1.20	0.71	1.01	1.27	1.29	1.34	1.38	1.40	1.39
Horas trabalhadas	-0.45	-0.19	0.27	0.71	0.09	1.15	0.90	0.82	0.90	0.89	0.88	0.88	0.87	0.86
Salários reais	0.11	0.37	0.80	1.35	0.66	2.61	3.07	2.61	2.64	2.77	2.78	2.78	2.79	2.80
Taxa de câmbio real	0.08	0.22	0.37	0.48	0.29	0.48	0.28	0.40	0.51	0.51	0.53	0.55	0.56	0.56
Inflação	-0.07	-0.20	-0.36	-0.51	-0.28	-0.42	0.08	0.10	-0.03	-0.03	0.00	0.00	0.00	0.01
PII (em % do PIB)	-0.26	-0.20	-0.10	-0.01	-0.14	0.11	0.07	0.08	0.13	0.16	0.22	0.31	0.40	0.51
Imposto sobre o consumo (IVA)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Consumo público	-2.28	-2.28	-2.28	-2.28	-2.28	-2.28	-2.28	-2.28	-2.28	-2.28	-2.28	-2.28	-2.28	-2.28
TSU	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70
Saldo orçamental (em % do PIB)	-0.81	-0.70	-0.53	-0.33	-0.59	0.02	0.07	-0.05	-0.04	-0.02	-0.02	-0.02	-0.03	-0.03

Fonte: Cálculos do Banco de Portugal, utilizando o modelo PESSOA.

4. Avaliação das diferentes alternativas de redução da TSU

A eficácia da redução da TSU²¹, como referido na secção anterior, depende da transmissão da redução dos custos com o fator trabalho ao preço final. Quanto maior for a redução do preço final maior será o efeito que daí resulta sobre a competitividade externa da economia, promovendo o crescimento das exportações e a redução do desequilíbrio externo. No caso dos setores mais expostos à concorrência, as forças de mercado acabarão por levar a que o preço final se ajuste em linha com a redução dos custos. Contudo, existem setores que, não estando tão expostos à concorrência, podem não repercutir essa redução de custos no preço final. Claro que alguns destes setores/empresas, mesmo não sendo produtores de bens transacionáveis, produzem inputs para os setores de bens transacionáveis, contribuindo, dessa forma, para a redução dos custos no setor dos bens transacionáveis. Facto que justifica, entre outros, a preferência por uma redução geral da TSU.

Contudo, existe o risco, sobretudo no curto prazo, de os preços em alguns setores não se reduzirem, podendo acabar o benefício da redução dos custos por ser transferido para aumentos de margem de comercialização. Neste caso, o custo para a sociedade é elevado uma vez que se está a transferir poder de compra dos consumidores (em virtude do aumento dos impostos) para lucro dos produtores de bens não transacionáveis.

Adicionalmente, uma redução generalizada da TSU não só tem um custo orçamental significativo, num contexto de elevada exigência em termos de consolidação orçamental, como pode ter efeitos dinâmicos perversos, na medida em que constitua um subsídio a empresas menos eficientes. Neste sentido, procuraram-se soluções alternativas de modo a maximizar a relação custo-benefício da redução da TSU.

As soluções que procuram discriminar o desagravamento da redução da TSU utilizam diferentes critérios, nomeadamente a criação líquida de emprego, o nível de salários ou a estrutural sectorial da economia. Estas alternativas devem ser analisadas atendendo à sua capacidade de potenciar a relação custo-benefício da política, mas podem, no entanto, levantar outro tipo de problemas. Por um lado, questões relacionadas com a problemática dos auxílios de Estado (ver Caixa 1. Nota de enquadramento sobre as regras de auxílios estatais, pág. 37) e, por outro, os efeitos perversos associados a alterações de comportamento induzidos pela política nas empresas que não são consideradas na redução da TSU. Adicionalmente, os critérios que não são baseados em mecanismos de mercado introduzem distorções ao seu normal funcionamento, com efeitos potencialmente negativos sobre a eficiência económica.

As medidas apresentadas para a redução da TSU podem ser implementadas de forma gradual, de modo a minimizar o custo e risco orçamental e para que o eventual efeito recessivo originado pelas medidas compensadoras ao nível da receita (e.g. aumento das taxas do IVA) seja o menor possível (que por sua vez exigiriam ainda maiores aumentos de impostos). No entanto, uma implementação gradual de pequenas reduções da TSU ao longo de vários anos tenderá a ter um efeito menor, na medida em que as empresas poderão mais facilmente absorver a redução da TSU, aumentando as suas margens, não produzindo os efeitos pretendidos sobre os preços. Por outro lado, será igualmente possível a combinação de diferentes hipóteses, implementando uma redução generalizada da TSU e simultaneamente uma redução mais acentuada associada à criação líquida de emprego ou para determinados setores com maior intensidade exportadora.

Passamos de seguida a apresentar um conjunto de possibilidades alternativas, sendo que, para cada uma delas, se procura evidenciar os custos e benefícios. Contudo, começamos com a medida de referência.

²¹ Países como a Alemanha (em 2007, redução da taxa da contribuição para o subsídio de desemprego de 6.5% para 4.2% e aumento do IVA em 3 p.p.) ou a Hungria (em 2010, redução da contribuição para a Segurança Social paga pela entidade patronal em 5 p.p. e, entre outras alterações fiscais, o aumento da taxa normal do IVA em 5 p.p.), fizeram-no no passado recente

4.1 Medida de referência – Incidência global

- Medida:** Redução da TSU para todos os setores de atividade
- Implementação:** Redução da taxa de contribuição das empresas, a qual se encontra em 23,75% para os trabalhadores em geral.
- Vantagens:** Fácil de implementar e implicando uma carga burocrática e administrativa adicional nula.
- Efeitos endógenos de médio/longo prazos relativamente robustos, destacando-se o efeito favorável sobre a redução dos desequilíbrios externos da economia portuguesa.
- Assenta exclusivamente em mecanismos de mercado.
- Os efeitos multiplicadores são significativos se a medida for acompanhada por alterações estruturais que induzam um aumento de competitividade nos mercados do trabalho e do produto, nomeadamente nos setores de bens não transacionáveis.
- Limitações:** A eficácia da medida depende da repercussão da redução dos custos salariais nos preços praticados pelas empresas. Nos setores menos expostos à concorrência, como é o caso de algumas empresas de bens não transacionáveis, o efeito da redução da TSU pode ser absorvido em salários e/ou margens mais elevados. A existência destes efeitos implica que a mesma deva ser acompanhada da criação de mecanismos que garantam a eliminação da apropriação indevida de rendas económicas.
- O financiamento desta medida pode criar efeitos recessivos no curto prazo e gerar problemas de equidade, os quais são particularmente relevantes no atual contexto em que se encontra a economia portuguesa.
- Os efeitos da medida estão condicionais num conjunto de hipóteses que não refletem as condições atuais da economia portuguesa, nomeadamente o financiamento regular dos agentes económicos, a credibilidade perfeita das autoridades ou a ausência de incerteza.
- Custo Anual:** **A estimativa por ponto percentual da redução da TSU é de cerca de 400 milhões de euros.** Esta estimativa inclui cerca de 2,8 milhões de trabalhadores por conta de outrem que trabalhem no setor privado a tempo total ou parcial. Não são considerados os trabalhadores por conta própria nem os trabalhadores da administração pública.

4.2 Medidas Alternativas – Incidência na criação líquida de emprego²²

Uma alternativa à medida de referência consiste em focar a desvalorização fiscal nas empresas que criem emprego em termos líquidos. Dado o enquadramento atual da economia portuguesa, será de esperar nos próximos anos que estas empresas sejam essencialmente produtoras de bens e serviços transacionáveis. A ideia subjacente a este critério de elegibilidade é assim a promoção da criação de emprego na economia portuguesa, incentivando simultaneamente a reestruturação setorial da economia. Esta alternativa baseia-se num mecanismo de mercado, assente no comportamento das empresas, e permite “filtrar” as distorções microeconómicas que um subsídio generalizado às empresas possa provocar, maximizando a eficiência do custo orçamental desse subsídio.

A maioria das empresas portuguesas, em especial as pequenas e médias empresas enfrentam uma curva da procura horizontal. Assumir que elas são tomadoras do preço no mercado é, portanto, razoável. O maior problema que se coloca ao eficiente funcionamento dos mercados é, assim, a mobilidade económica (as condições que em mercados concorrenciais asseguram a obtenção de um equilíbrio eficiente).

A falta de competitividade da economia portuguesa está associada essencialmente à existência de um elevado número de empresas com baixa produtividade, cuja subsistência no mercado está associada à deficiente mobilidade

²² A desvalorização fiscal aqui apresentada encontra-se descrita de forma mais detalhada no documento “On the implementation of a fiscal devaluation in Portugal”, nomeadamente na secção “A fiscal devaluation proposal based on net job creation with a system of experience rating”, em anexo.

de empresas em Portugal. Esta deficiente mobilidade explica-se em grande medida pelas deficientes condições de concorrência existentes na economia, em particular, no mercado do produto, onde existem barreiras à entrada, mas também pela regulação do mercado do trabalho.

A capacidade destas empresas subsistirem no mercado, mesmo em condições de contração da procura, reside na deficiente política industrial que tem sido seguida (por exemplo, através da “seleção de setores vencedores”) e na ausência de um verdadeiro ambiente concorrencial. A existência de barreiras à entrada pode nem ser o mais importante dos fatores já que uma parte muito significativa da reafecção de recursos é observada entre as empresas ativas. Na realidade, a fuga às obrigações fiscais e legais e a deficiente aplicação da regulação do mercado do trabalho criam maiores distorções na afetação eficiente dos recursos.

Neste sentido, torna-se relevante a discussão da eficácia económica de uma medida que vai subsidiar de forma igual as empresas, sem tomar em conta os méritos desse subsídio face à realidade económica dessas empresas. Acresce a estas razões essencialmente microeconómicas, o facto da desvalorização fiscal poder ser absorvida em salários e margens mais elevadas, em particular nos setores que operam em contextos menos concorrenciais, mitigando o impacto macroeconómico da medida.

Todas as empresas estão potencialmente abrangidas por esta proposta. Contudo, dado que apenas as que apresentam uma criação líquida de emprego são elegíveis, é relevante notar que esta nova proposta faz coincidir qualquer redução de receitas da Segurança Social com um aumento líquido de emprego (originando outras receitas fiscais e contributivas e simultaneamente a redução da despesa com subsídios de desemprego).

Nesta alternativa propõe-se que a TSU seja totalmente eliminada para a fração do emprego que corresponde a criação líquida de emprego. A variação líquida do emprego tem de ser calculada em relação a um período de referência pré-definido (por exemplo os últimos dois ou três anos), pelo que qualquer empresa pode beneficiar da medida enquanto apresentar uma criação líquida de emprego em relação a esse período de referência. Empresas entretanto existentes mas sem qualquer trabalhador, por exemplo nos últimos 4 ou mais trimestres, assim como empresas com dívidas à Segurança Social ou à Administração Fiscal não devem ser elegíveis. As empresas novas só seriam elegíveis para o sistema a partir do segundo ano de vida²³.

4.2.1 Especificação da medida

Medida: Eliminação da TSU para a criação líquida de emprego, impondo que a taxa efetiva de contribuições na empresa não pode ser inferior a um determinado limite, por exemplo, 8 por cento.

Implementação: Incide sobre a criação líquida de emprego (entradas menos saídas de trabalhadores) por parte das empresas (em todos os setores).

Variação líquida do emprego calculada em relação a um período de referência pré-definido (com duração de dois ou três anos). A empresa beneficia da medida enquanto apresentar uma criação líquida de emprego em relação a esse período de referência. Entende-se por nível de emprego anual, o número de salários a tempo integral pagos pela empresa com contribuições sociais. Salários inferiores ao salário mínimo nacional são contabilizados na proporção respetiva.

Por regra, o período de referência corresponde aos 2 ou 3 anos que antecedem o momento de aplicação da medida, mantendo-se fixo enquanto a empresa se qualifique para a redução da TSU, ou seja, sempre que o nível de emprego no ano a que corresponde o benefício seja superior ao do período de referência (criação líquida de emprego positiva).

Este período de referência poderá ser atualizado após a empresa deixar de qualificar para a redução da TSU, ou seja, quando se registar uma perda líquida de emprego face a esse período de referência.

²³ Esta condicionalidade obriga as empresas a demonstrarem alguma permanência no mercado e tem as características de um sistema de *experience rating* típico da atividade seguradora. Estas características deveriam ser mais exploradas no contexto de um sistema de apoio desta natureza e são descritas com maior detalhe no anexo referido anteriormente.

As empresas novas só seriam elegíveis para o sistema após o primeiro ano de vida. Para estas empresas, os períodos de referência seriam: (i) o emprego do 1º ano, durante o 2º ano; (ii) a média do emprego nos 1º e 2º anos no 3º ano de vida; e (iii) o período definido acima a partir do 3º ano de vida.

Empresas já existentes mas sem trabalhadores assim como empresas com dívidas à Segurança Social não devem ser elegíveis.

Vantagens:

Baseada em mecanismos de mercado.

Medida focada no incentivo e com forte estímulo à contratação de trabalhadores.

Apoio ao setor transacionável, uma vez que nos próximos anos espera-se que uma parte importante do trabalho líquido criado seja no setor transacionável.

Avaliação bastante simples e sem necessidade de recolha adicional de informação.

Não levanta problemas em termos de legislação comunitária.

Menor custo orçamental face ao potencial benefício de promoção da competitividade e reestruturação da economia.

Limitações:

Risco de transferência de trabalhadores entre empresas do mesmo grupo. Mesmo que as empresas do grupo não estejam a criar novo emprego líquido, um grupo empresarial pode beneficiar da redução da TSU se transferir trabalhadores entre empresas do grupo (o que pode ser mitigado considerando as fusões como a criação de uma nova empresa, que pelas regras não tem acesso imediato à redução da TSU).

A medida gera a possibilidade de que empresas com as mesmas características, exceto a fase de crescimento, terem condições diferenciadas na sua estrutura de custos. Esta situação pode colocar empresas eficientes mas que não estejam em crescimento, a operar em condições de custos diferenciadas com outras empresas em crescimento, o que poderia ser um entrave à concorrência entre elas. Na realidade esta situação é comum a todos os programas de apoio, que apenas afetam empresas após entrarem em funcionamento. Para as empresas com um crescimento estabilizado e que sejam tomadoras do preço (quer no mercado interno quer externo) esta questão não deverá ser relevante. Essas empresas são competitivas e as condições de funcionamento dessas empresas no mercado não dependem dos apoios que as suas concorrentes possam ter. Será possível conceber alguns mecanismos para cálculo do emprego no período de referência que levem em conta a dinâmica recente das empresas (ver nota em Anexo).

Esta medida implica um aumento da carga burocrática para a Administração Pública, uma vez que deverá controlar e fiscalizar a sua correta implementação.

Custo anual:

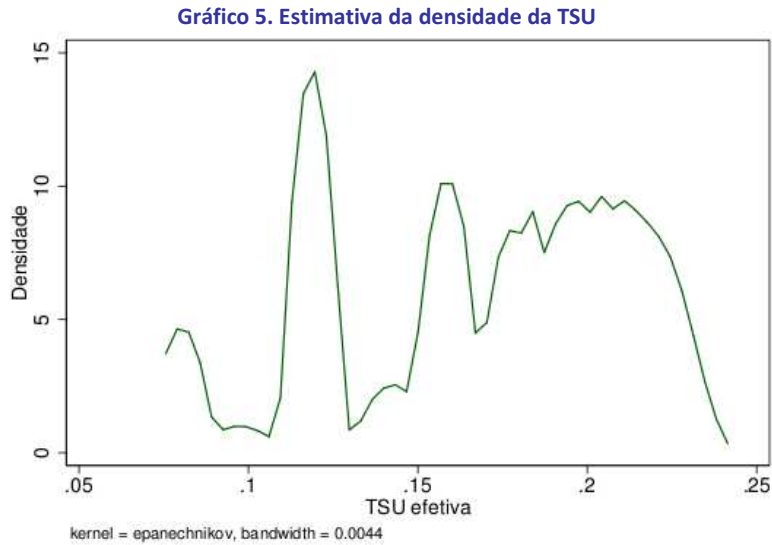
A título ilustrativo o número de empresas que criaram emprego líquido, de acordo com dados da Segurança Social relativos a 2009, foi de 51423 (Ver NJC > 0 na Tabela 10), o que implicou uma criação líquida de emprego de 190.598. Considerando um limite de 8% para a TSU efetiva, em termos meramente contabilísticos (ou seja, sem simular o impacto potencial da medida nos incentivos dos agentes), a eliminação da TSU para os ganhos líquidos de emprego implicaria uma diminuição anual das contribuições para a Segurança Social de cerca de 480 milhões de euros. O Gráfico 5 apresenta uma estimativa da distribuição da TSU efetiva para as empresas que criaram emprego em 2009, a média da TSU efetiva é de 16,7% e a proporção de empresas cuja TSU efetiva é inferior ou igual a 19,75% é cerca de 67%.

Tabela 10. Alguns dos principais indicadores com base nos registos da Segurança Social de 2009

	Número de empresas	Emprego	Criação líquida de emprego	Contratações	Separações	CSS (em euros)	
						Mensal	Anual
NJC > 0	51432	1091086	190598	332026	141428	34.269.628	479.774.792
NJC < 0	74208	1338763	-292132	180193	472325		
NJC = 0	24603	189596	0	39321	39321		

Fonte: Segurança Social (SS).

Note: NJC = Criação líquida de emprego.



Com base na informação dos Quadros de Pessoal relativa à criação de novo emprego, face ao ano anterior, em diferentes conjunturas económicas (2008 e 2009), estima-se que cada p.p. de redução da TSU com a criação de novo emprego tenha um custo anual que pode variar entre 25 e 38 milhões de euros tomando como referência os anos de 2009 e 2008 (tabela seguinte).

Tabela 11. Estimativa de custo com a criação líquida de emprego face ao ano anterior

CAE Rev.3	Exportações / Vol. Negócios (%)	Exportações (% do total)	2007/2008		2008/2009		
			Remuneração anual	Custo por p.p. da TSU	Remuneração anual	Custo por p.p. da TSU	
			euros	euros	euros	euros	
CL	Fabricação de material de transporte	86.0	9.9		n.a.	4 265 668	42 657
CK	Fabricação de máquinas e equipamentos, n.e.	70.9	3.5	6 538 520	65 385	10 331 954	103 320
CB	Indústria têxtil, do vestuário, do couro e dos produtos de couro	64.7	9.6	96 302 990	963 030	53 328 751	533 288
CJ	Fabricação de equipamento eléctrico	56.1	3.4	57 179 112	571 791	22 136 908	221 369
B	Indústrias extractivas	53.2	1.2	7 272 847	72 728	5 246 786	52 468
CE	Fabricação de produtos químicos e de fibras sintéticas e artificiais	52.7	3.9	12 180 348	121 803	8 805 378	88 054
CH	Indústrias metalúrgicas de base e fabricação de produtos metálicos	40.2	6.8	151 796 876	1 517 969	35 016 829	350 168
CG	Artigos de borracha, plásticos, e outros produtos minerais não metálicos	40.0	5.9	57 187 122	571 871	30 989 785	309 898
CC	Indústria da madeira, pasta, papel e cartão e impressão	39.9	5.2	42 180 819	421 808	25 104 943	251 049
MB	Investigação científica e desenvolvimento	34.7	0.1	14 212 178	142 122	11 784 557	117 846
CM	Outras indústrias transformadoras, n. e.	32.1	2.3	105 215 706	1 052 157	35 856 940	358 569
H	Transportes e armazenagem	30.4	13.4	184 186 248	1 841 862	122 167 022	1 221 670
CA	Indústrias alimentares, das bebidas e do tabaco	23.4	6.3	106 089 946	1 060 899	78 206 148	782 061
MA	Serviços jurídicos, contabilísticos, consultoria e afins	16.6	2.5	156 100 932	1 561 009	147 891 769	1 478 918
E	Distribuição água; esgotos e afins	12.5	0.6	31 379 814	313 798	23 326 040	233 260
MC	Outras actividades de consultoria, científicas e técnicas	11.1	0.7	36 906 080	369 061	23 835 029	238 350
JC	Consultoria, informática e serviços de informação	8.1	0.5	96 677 296	966 773	100 937 977	1 009 380
JA	Actividades de edição, gravação e programação de rádio e televisão	8.1	0.4	46 568 825	465 688	36 673 852	366 739
JB	Telecomunicações	7.1	1.0	28 525 614	285 256	4 811 049	48 110
I	Actividades de alojamento e restauração	5.4	8.6	174 716 633	1 747 166	131 910 980	1 319 110
R	Actividades artísticas, de espectáculos e recreativas	4.6	0.7	58 676 487	586 765	41 138 003	411 380
N	Actividades administrativas e dos serviços de apoio	2.8	0.6	287 170 793	2 871 708	185 820 189	1 858 202
QB	Actividades de apoio social	0.5	0.0	93 544 154	935 442	85 767 852	857 679
G	Comércio; reparação de veículos automóveis e motociclos	0.4	1.0	565 390 487	5 653 905	548 498 996	5 484 990
S	Outras actividades de serviços	0.1	0.0	95 323 152	953 232	69 280 924	692 809
P	Educação	0.1	0.0	110 885 696	1 108 857	94 959 321	949 593
L	Actividades imobiliárias	0.1	0.0	39 614 860	396 149	15 671 974	156 720
QA	Actividades de saúde humana	0.0	0.0	222 012 643	2 220 126	48 080 991	480 810
D	Produção e distribuição de electricidade, gás, vapor e ar frio	0.0	0.0	4 542 258	45 423	7 641 567	76 416
F	Construção	0.0	0.0	580 898 489	5 808 985	347 068 266	3 470 683
A	Agricultura, silvicultura e pesca	n.d.	1.6	43 881 217	438 812	38 053 753	380 538
CD	Fabricação de coque e de produtos petrolíferos refinados	n.d.	3.4	786 123	7 861		0
CF	Fabricação de produtos farmacêuticos e de preparações farmacêuticas	n.d.	0.9	12 411 745	124 117	26 360 768	263 608
CI	Fabricação de equipamentos informáticos, electrónicos e ópticos	n.d.	5.1		n.a.	4 199 950	42 000
K	Actividades financeiras e de seguros	n.d.	1.1	259 000 206	2 590 002	60 533 051	605 331
O	Administração pública e defesa; segurança social obrigatória	n.d.	0.0	60 988 574	609 886	23 309 410	233 094
	TOTAL		100.0	3 846 344 789	38 463 448	2 509 013 379	25 090 134

Fonte: Cálculos do GEE com base nos Quadros de Pessoal.

Nota: Setores com variação negativa da massa salarial foram excluídos da análise. Os custos são sobre-estimados já que incluem a variação da massa salarial dos trabalhadores já existentes nas empresas que registaram criação líquida de emprego.

4.2.2 Outras considerações

No caso das novas empresas, que são obviamente criadores líquidas de emprego, mas que estão excluídas no imediato da redução da TSU, poder-se-á considerar uma redução desde que correspondessem comprovadamente a novos investimentos.

No caso de esta medida ser aplicada apenas aos setores exportadores, estima-se que o custo anual por cada p.p. de redução da TSU se situe entre os 1 e os 10 milhões de euros (tabela seguinte).

Tabela 12. Estimativa de custos com a TSU por setor exportador

Sectores exportadores	Custo TSU por p.p. (M€) 2008	Custo TSU por p.p. (M€) 2009
Sectores que exportam mais de 50% do Vol. Negócios	1,8	1,0
Sectores que exportam mais de 50% do VN + (1) + (2)	3,1	2,5
Sectores que exportam mais de 20% do VN	8,4	4,4
Sectores que exportam mais de 20% do VN + (1) + (2)	9,5	5,7
(1) Turismo	0,7	0,7
(2) Agric, silv e pesca + farmacêuticos + Informát, electrónicos e óptico	0,6	0,7

Fonte: Cálculos do GEE com base nos Quadros de Pessoal.

Nota: Turismo - Transporte aéreo de passageiros, alojamento, agência de viagens e aluguer de automóveis (não inclui restauração).

Se esta medida for aplicada apenas a PME, estima-se que o custo anual por cada p.p. de redução da TSU seja de 18 a 23,2 milhões de euros (para 2009 e 2008, respetivamente). Se esta medida for aplicada a todas as empresas com menos de 1.000 trabalhadores, estima-se que o custo anual por cada p.p. de redução da TSU seja de 22,1 a 31,5 milhões de euros (Tabela 13).

Tabela 13. Estimativa de custos com a criação líquida de emprego por dimensão de empresa

CAE Rev.3	PME		NPME<=1000 excl. PME		NPME>1000		
	2007/2008 (euros)	2008/2009 (euros)	2007/2008 (euros)	2008/2009 (euros)	2007/2008 (euros)	2008/2009 (euros)	
A	Agricultura silvicultura e pesca	384.594	384.237	54.911	n.d.	n.d.	800
B	Indústrias extractivas	99.186	51.369	n.d.	1.099	363.740	77.354
CA	Produtos alimentares, bebidas e tabaco	624.187	484.654	72.972	220.054	54.979	3.733
CB	Texteis, vestuário e couro	747.702	475.558	160.350	53.996	n.d.	9.842
CC	Produtos de madeira e papel, e impressão	275.284	226.766	146.524	14.442	n.d.	n.d.
CD	Produtos petrolíferos	7.861	n.d.	82.059	35.066	n.d.	n.d.
CE	Produtos químicos e fibras sintéticas	39.744	52.988	154.615	138.002	n.d.	11.976
CF	Produtos farmacêuticos	n.d.	125.606	160.816	131.196	n.d.	n.d.
CG	Artigos de borracha, plásticos, e outros produtos minerais não metálicos	399.459	166.725	349.818	46.296	n.d.	n.d.
CH	Metais de base e produtos metálicos transformados	1.238.560	303.873	n.d.	45.252	398.822	394.827
CI	Produtos informáticos, electrónicos e ópticos	16.652	n.d.	163.715	n.d.	n.d.	n.d.
CJ	Equipamento eléctrico	9.254	44.078	n.d.	n.d.	367.772	n.d.
CK	Máquinas e equipamentos, n.e.	202.290	54.793	181.651	7.386	18.260	n.d.
CL	Veículos automóveis e outro material de transporte	26.226	35.271	195.436	63.656	326.416	130.473
CM	Mobiliário, e outras indústrias transformadoras	488.949	294.914	23.861	24.544	1.320.965	582.073
D	Electricidade, gás, vapor e água	21.562	51.872	83.625	32.274	141.623	153.928
E	Distribuição água; esgotos e afins	211.913	200.987	1.506.789	575.127	104.739	54.017
F	Construção	3.975.779	2.765.082	709.806	597.133	25.451	n.d.
G	Comércio e reparação de automóveis e motocicletas	3.623.134	4.305.785	568.354	478.389	n.d.	n.d.
H	Transportes e armazenagem	1.131.886	589.352	195.414	179.350	n.d.	n.d.
I	Alojamento e restauração	1.447.013	1.085.743	190.909	181.382	1.549.911	359.397
JA	Actividades de edição, audiovisual e emissão	249.328	185.356	226.815	52.635	n.d.	n.d.
JB	Serviços de telecomunicações	58.441	31.775	408.930	377.963	n.d.	340.177
JC	Consultoria, informática e serviços de informação	557.843	631.417	412.806	n.d.	1.352.323	864.526
K	Serviços financeiros e de seguros	627.285	285.857	35.003	n.d.	58.374	n.d.
L	Serviços imobiliários	361.145	157.918	275.512	177.880	17.966	193.263
MA	Serviços jurídicos, contabilísticos, consultoria e afins	1.288.985	960.861	25.858	31.014	937.172	635.499
MB	Serviços de investigação e desenvolvimentos científicos	116.264	86.832	27.578	62.901	55.167	33.044
MC	Serviços de publicidade e estudos de mercado, e outros serviços	341.483	175.449	433.971	239.367	10.045	7.585
N	Serviços administrativos e de apoio	1.085.414	754.309	146.509	195.267	n.d.	13.922
O	Administrações públicas e serviços de defesa	405.003	37.827	126.362	n.d.	n.d.	n.d.
P	Serviços de educação	964.530	874.039	779.171	n.d.	n.d.	n.d.
QA	Serviços de saúde	503.784	433.129	73.675	62.449	n.d.	n.d.
QB	Serviços de acção social	806.599	762.185	285.036	57.618	n.d.	n.d.
R	Serviços criativos, artísticos e de espectáculo	291.684	346.177	n.d.	184.208	n.d.	n.d.
S	Outros serviços	604.448	494.679	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
	TOTAL	23.233.471	17.917.462	8.258.851	4.265.944	7.103.725	3.866.437

Fonte: Cálculos do GEE com base nos Quadros de Pessoal.

Nota: Setores com variação negativa da massa salarial foram excluídos da análise. Os custos são sobre-estimados já que incluem a variação da massa salarial dos trabalhadores já existentes nas empresas que registaram criação líquida de emprego.

Legislação atual

A atual legislação, através do DL 89/95, prevê a dispensa temporária do pagamento da TSU pela entidade patronal na criação líquida de emprego. No entanto, esta dispensa temporária apenas vigora durante três anos e é restrita a trabalhadores com contratos sem termo e aplica-se aos novos trabalhadores ou desempregados de longa duração.

Para potenciar o efeito da redução da TSU face à legislação existente, pode-se considerar quer o aumento do período de dispensa da TSU quer o alargamento da dispensa da TSU a todo o tipo de desempregados e aos contratos a prazo.

O período durante o qual o Estado se compromete a dispensar a TSU pode ser alargado no tempo (Por exemplo para 6 ou 8 anos) e eventualmente ser mesmo tornado permanente (como está implícito na medida relativa à incidência na criação de emprego, apresentada anteriormente). A ampliação do período de dispensa de TSU conduz a um aumento do incentivo à contratação de novos trabalhadores. Isto porque as empresas quando decidem contratar trabalhadores, sobretudo quando associados a novos investimentos, têm frequentemente em consideração um horizonte temporal superior a três anos.

O valor da TSU não cobrado em 2010 devido às medidas de apoio à contratação de trabalhadores em vigor foi igual a 102,2 milhões de euros. Este custo não foi tido em consideração na análise anterior. Por este motivo o custo

associado às medidas de apoio à criação líquida de emprego apresentadas será substancialmente menor, se tivermos como referência a legislação atual.

4.3 Medidas Alternativas – Incidência setorial

A seguir apresentamos um conjunto de alternativas de implementação para a redução da TSU que envolvem um certo grau de discriminação setorial. Estas medidas direcionam a redução da TSU para os setores mais exportadores, apresentando simultaneamente um custo orçamental mais reduzido comparativamente à medida de referência com incidência global.

Embora se tenha consciência da dificuldade que pode estar associada à implementação de algumas das medidas, considerou-se que o relatório as devia contemplar. Em termos de dificuldades, a primeira que aparece resulta da necessidade da sua compatibilização com as regras comunitárias em matéria de auxílios de Estado (Caixa 1. Nota de enquadramento sobre as regras de auxílios estatais). Adicionalmente, é necessário ter em conta que a discriminação implica a existência de uma fronteira entre empresas elegíveis e não elegíveis que nem sempre será clara. Por outro lado, a discriminação pode dar lugar ao aparecimento de mecanismos que permitam beneficiar da medida setores ou empresas que inicialmente se queriam excluídas. Por último, a carga burocrática tenderá a aumentar para a Administração Pública, uma vez que lhe cumpre a tarefa de controlar e fiscalizar a correta implementação da medida.

Foram considerados quatro cenários, nomeadamente: A) a inclusão apenas de setores industriais; B) a inclusão dos setores industriais e do turismo; C) a inclusão dos setores com maior intensidade exportadora; e D) a exclusão dos setores de rede e financeiros.

Tabela 14. Estimativa de custos com a TSU por setor

	Exportações/Vol. negócios (%)	Custo TSU por p.p. (M€)				
		Hipótese A	Hipótese B	Hipótese C	Hipótese D	
CL	Veículos automóveis e outro material de transporte	86,0	5,0	5,0	5,0	5,0
CK	Máquinas e equipamentos, n.e.	70,9	2,9	2,9	2,9	2,9
CB	Texteis, vestuário e couro	64,7	14,8	14,8	14,8	14,8
CJ	Equipamento eléctrico	56,1	2,9	2,9	2,9	2,9
B	Indústrias extractivas	53,2	1,7	1,7	1,7	1,7
CE	Produtos químicos e fibras sintéticas	52,7	2,5	2,5	2,5	2,5
CH	Metais de base e produtos metálicos transformados	40,2	10,9	10,9	10,9	10,9
CG	Artigos de borracha, plásticos, e outros produtos minerais não metálicos	40,0	9,6	9,6	9,6	9,6
CC	Produtos de madeira e papel, e impressão	39,9	7,5	7,5	7,5	7,5
MB	Serviços de investigação e desenvolvimentos científicos	34,7	x	x	0,9	0,9
CM	Mobiliário, e outras indústrias transformadoras	32,1	6,5	6,5	6,5	6,5
H	Transportes e armazenagem	30,4	x	4,2	28,5	28,5
CA	Produtos alimentares, bebidas e tabaco	23,4	11,9	11,9	11,9	11,9
MA	Serviços jurídicos, contabilísticos, consultoria e afins	16,6	x	x	x	15,1
E	Distribuição água; esgotos e afins	12,5	x	x	x	x
MC	Serviços de publicidade e estudos de mercado, e outros serviços	11,1	x	x	x	3,0
JC	Consultoria, informática e serviços de informação	8,1	x	x	x	7,6
JA	Actividades de edição, audiovisual e emissão	8,1	x	x	x	5,0
JB	Serviços de telecomunicações	7,1	x	x	x	x
I	Alojamento e restauração	5,4	x	6,7	6,7	19,7
R	Serviços criativos, artísticos e de espectáculo	4,6	x	x	x	4,6
N	Serviços administrativos e de apoio	2,8	x	2,0	2,0	25,0
QB	Serviços de acção social	0,5	x	x	x	12,1
G	Comércio e reparação de automóveis e motociclos	0,4	x	x	x	74,7
S	Outros serviços	0,1	x	x	x	8,8
P	Serviços de educação	0,1	x	x	x	10,5
L	Serviços imobiliários	0,1	x	x	x	3,0
QA	Serviços de saúde	0,0	x	x	x	11,4
D	Electricidade, gás, vapor e água	0,0	x	x	x	x
F	Construção	0,0	x	x	x	41,7
A	Agricultura silvicultura e pesca	n.d.	x	x	5,2	5,2
CD	Produtos petrolíferos	n.d.	0,9	0,9	x	0,9
CF	Produtos farmacêuticos	n.d.	1,7	1,7	1,7	1,7
CI	Produtos informáticos, electrónicos e ópticos	n.d.	1,8	1,8	1,8	1,8
K	Serviços financeiros e de seguros	n.d.	x	x	x	x
O	Administrações públicas e serviços de defesa	n.d.	x	x	x	2,9
	Custo total associado a cada hipótese	100,0	80,6	93,4	122,9	360,1

Fonte: Cálculos GEE, com base no quadro de recursos e empregos no INE e nos Quadros de Pessoal do MTSS. Valores em milhões de euros. n.d.: Quando não existe informação completa sobre as exportações/volume de negócios.

Notas: (1) Na hipótese B, a restauração não foi considerada como parte do Turismo (Atividades de alojamento e restauração [I]), mas teria, por si só, um custo de 13 milhões de euros por ponto percentual reduzido na TSU. (2) Na hipótese B e C, no campo Transportes e Armazenagem [H] apenas estão considerados os Transportes aéreos de passageiros [511] que é entendida como atividade de Turismo. (3) Nas hipóteses B e C, no campo Atividades administrativas e de apoio [N] apenas estão considerados Agências de viagens e operadores turísticos [79] e Aluguer de veículos automóveis [771] que são entendidas como atividades de Turismo.

Na hipótese C (Incidência sobre setores exportadores) foram considerados os setores cujo valor das exportações em percentagem do volume de negócios é superior a 20%²⁴.

Medida:	Redução da TSU apenas em determinados setores
Implementação:	Definição dos setores beneficiários da medida com base na classificação das atividades económicas (CAE). Relativamente aos setores exportadores seriam identificados através do peso das exportações no total do volume de negócios.
Vantagens:	A medida concentra os apoios nos setores com maior intensidade exportadora. O cenário em que se excluem os setores de rede e financeira seria de mais fácil aceitação face às regras comunitárias em matéria de auxílios estatais.
Limitações:	Com exceção do cenário D), são de duvidosa compatibilidade com as regras comunitárias em matéria de auxílios de Estado (ver caixa 1 referente aos auxílios de Estado).
Custo anual:	As estimativas de custo anual por cada p.p. de redução da TSU 80 e 360 milhões de euros nas hipóteses A e D, respetivamente (ver tabela anterior).

4.4 Outras situações

Redução da TSU para salários mais baixos

Medida:	Redução da TSU nos salários mais baixos. Medida referenciada em Pina (2010) e OCDE (2010).
Implementação:	Criação de um sistema progressivo para as contribuições sociais a cargo da entidade empregadora.
Vantagens:	Esta medida tenderá a beneficiar os setores transacionáveis, que são os que apresentam salários médios mais baixos (OCDE, 2010, p. 56 –Tabela 16). A Tabela 17 confirma que os salários mais baixos têm um peso maior nos setores exportadores, embora também tenha um peso bastante alto em setores como os do comércio e restauração.
Limitações:	Pode promover o desenvolvimento de setores de baixa e média-baixa intensidade tecnológica, que requerem mão-de-obra menos qualificada.
Custo anual:	O custo por p.p. de redução da TSU é de cerca de 282 milhões de euros se a contribuição abranger até 1.000 euros de remuneração ou cerca de 325 milhões de euros se abranger até 1.500 euros de remuneração para todos os trabalhadores.

Tabela 15. Estimativa de custo para os salários mais baixos

Escalaões de remuneração	Remuneração Total	Custo por p.p. da TSU
	Anual (Meuros)	(Meuros)
1 – até 1000 euros	28.188	282
2 – até 1500 euros	32.466	325

Fonte: Cálculos GEE, a partir dos Quadros de Pessoal do MTSS.

²⁴ Foram acrescidos da agricultura, silvicultura e pesca, produtos farmacêuticos, produtos informáticos, eletrónicos e óticos e turismo (turismo inclui: transporte aéreo de passageiros, alojamento, agências de viagens e aluguer de automóveis – não inclui restauração). Não existe informação atualizada sobre o volume de negócios destes setores mas são obviamente setores com forte peso relativo nas exportações.

Tabela 16. Custos laborais por trabalhador e por setor

	2006		
	ISIC Rev. 3 code	Compensation per employee (EUR)	Number of employees (thousand)
Total		18 643	4 172
Agriculture, hunting, forestry and fishing	01-05	8 733	96
Mining and quarrying	10-14	16 555	15
Manufacturing	15-37	14 459	847
Low technology manufactures	15-22, 36-37	12 079	517
Medium-low technology manufactures	23, 25-28	15 955	184
High and medium-high technology manufactures	24, 29-35	21 016	146
Electricity, gas and water supply	40-41	41 938	22
Construction	45	14 657	427
Wholesale and retail trade ¹	50-52	15 267	753
Hotels and restaurants	55	10 876	268
Other business services	60-74	25 917	550
Community, social and personal services	75-95	23 941	1 194

1. Includes repair of motor vehicles and household goods.

Source: OECD (2010), *Annual National Accounts* (database), April.

Tabela 17. Estimativa de custo por setor até 1.000 euros de salário

CAE (P38)	Produtos	Exportações/Vol. negócios (%)	Remuneração total anual (até 1000 euros)	Peso da remuneração até 1.000 euros na remuneração total (%)	Custo TSU por p.p. (milhares de euros)
CL	Veículos automóveis e outro material de transporte	86,0	366.438	73,2%	3.664
CK	Máquinas e equipamentos, n.e.	70,9	219.105	76,8%	2.191
CB	Texteis, vestuário e couro	64,7	1.327.937	90,0%	13.279
CJ	Equipamento eléctrico	56,1	197.649	69,1%	1.976
B	Indústrias extractivas	53,2	123.816	73,2%	1.238
CE	Produtos químicos e fibras sintéticas	52,7	142.714	57,6%	1.427
CH	Metais de base e produtos metálicos transformados	40,2	843.811	77,4%	8.438
CG	Artigos de borracha, plásticos, e outros produtos minerais não metálicos	40,0	704.187	73,3%	7.042
CC	Produtos de madeira e papel, e impressão	39,9	565.055	74,9%	5.651
MB	Serviços de investigação e desenvolvimentos científicos	34,7	44.683	51,4%	447
CM	Mobiliário, e outras indústrias transformadoras	32,1	514.111	78,9%	5.141
H	Transportes e armazenagem	30,4	1.661.217	58,2%	16.612
CA	Produtos alimentares, bebidas e tabaco	23,4	921.059	77,6%	9.211
MA	Serviços jurídicos, contabilísticos, consultoria e afins	16,6	946.554	62,5%	9.466
E	Distribuição água; esgotos e afins	12,5	216.282	73,2%	2.163
MC	Serviços de publicidade e estudos de mercado, e outros serviços	11,1	186.015	62,1%	1.860
JC	Consultoria, informática e serviços de informação	8,1	358.261	47,2%	3.583
JA	Actividades de edição, audiovisual e emissão	8,1	253.258	50,4%	2.533
JB	Serviços de telecomunicações	7,1	202.374	41,1%	2.024
I	Alojamento e restauração	5,4	1.734.215	88,2%	17.342
R	Serviços criativos, artísticos e de espectáculo	4,6	240.118	52,1%	2.401
N	Serviços administrativos e de apoio	2,8	2.079.542	83,3%	20.795
QB	Serviços de acção social	0,5	1.083.960	89,7%	10.840
G	Comércio e reparação de automóveis e motociclos	0,4	5.460.030	73,1%	54.600
S	Outros serviços	0,1	692.188	78,7%	6.922
P	Serviços de educação	0,1	743.901	70,9%	7.439
L	Serviços imobiliários	0,1	198.296	67,2%	1.983
QA	Serviços de saúde	0,0	821.115	72,3%	8.211
D	Electricidade, gás, vapor e água	0,0	122.804	37,3%	1.228
F	Construção	0,0	3.155.868	75,6%	31.559
A	Agricultura silvicultura e pesca	n.d.	433.543	84,1%	4.335
CD	Produtos petrolíferos	n.d.	27.370	29,2%	274
CF	Produtos farmacêuticos	n.d.	76.035	44,8%	760
CI	Produtos informáticos, electrónicos e ópticos	n.d.	106.020	57,4%	1.060
K	Serviços financeiros e de seguros	n.d.	1.204.150	41,8%	12.042
O	Administrações públicas e serviços de defesa	n.d.	213.343	73,5%	2.133
U	Serviços dos organismos internacionais	n.d.	484	46,0%	5
	Total		28.187.507	70,4%	281.875

Fonte: Cálculos GEE, a partir dos Quadros de Pessoal do MTSS. Valores em mil euros.

5. Considerações adicionais

Nesta secção é apresentada uma reflexão acerca da forma de financiamento da redução da TSU. O contexto de grande incerteza associado à evolução da atividade económica no próximo ano bem como as exigências já programadas em matéria orçamental, não facilitam a definição, para já, de qual o melhor caminho a seguir na escolha da forma de financiamento que garanta a neutralidade da medida em análise.

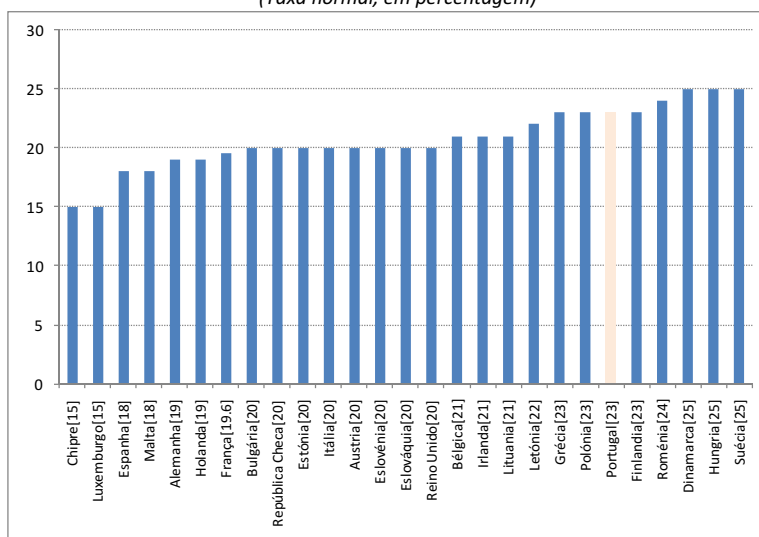
No que respeita a medidas compensatórias estas podem incluir redução de despesa (v.g., cortes permanentes), alteração da estrutura e das taxas do IVA e aumento de outros impostos que não tenham um efeito adverso sobre a competitividade (cf. Memorandos de Entendimento celebrados com a União Europeia e o Fundo Monetário Internacional).

O equilíbrio entre medidas do lado da despesa e medidas do lado da receita fiscal, para compensar a redução da TSU, está dependente tanto dos resultados da execução orçamental no corrente ano, bem como das medidas que venham a ser adotadas no Orçamento do Estado para 2012, no sentido de assegurar o cumprimento do objetivo de défice público definido para esse exercício.

Conforme mencionado na secção 3 do presente relatório, os efeitos macroeconómicos que resultam de uma redução da TSU, ainda que positivos, dependem da forma como é assegurada a neutralidade orçamental. Ora, em termos macroeconómicos, os efeitos na correção do desequilíbrio externo são suscetíveis de serem superiores caso as medidas compensatórias sejam essencialmente de natureza fiscal, mas neste caso os custos sociais tendem a ser superiores face a uma opção exclusiva por redução de despesa. Razão pela qual a escolha das medidas compensatórias deverá necessariamente procurar atingir um equilíbrio entre os objetivos que se pretendem alcançar com a redução da TSU e os custos sociais inerentes à obtenção desses objetivos.

No que respeita à receita fiscal, admite-se que as medidas compensatórias a adotar, e como referenciado na secção 3, recaiam preferencialmente sobre a tributação indireta. No entanto, importa ter presente que a tributação indireta sofreu aumentos sucessivos desde 2002, em particular o IVA, cuja taxa normal é atualmente uma das taxas mais elevadas a nível europeu (ver gráfico seguinte). Assim, a eficácia do aumento da receita e da cobrança de IVA decorrente de aumentos da sua taxa normal tenderá a diminuir, quer pelo efeito de diminuição da procura, quer pelo efeito propiciador de evasão e fraude fiscal, bem como o possível efeito de desvio da procura resultante de uma taxa normal substancialmente menor aplicável em Espanha.

Gráfico 6. Taxas de IVA nos Países Europeus
(Taxa normal, em percentagem)



Fonte: VAT Rates Applied in the Member States of the European Union, 2011, Taxation and Customs Union, European Commission.

Assim, a possibilidade de recurso a receitas adicionais de tributação indireta é limitada, em particular para suportar, por si só, variações significativas da redução da TSU. Efetivamente, em termos comparativos, as taxas dos impostos sobre o consumo não só já se encontram a níveis elevados, como existem também compromissos já assumidos e definidos nos memorandos de entendimento de aumento da receita deste tipo de impostos para 2012.

Não obstante, caso se opte pelo IVA como uma eventual medida compensatória, o aumento deste imposto deverá resultar sobretudo de uma subida da taxa média do IVA decorrente de uma alteração da estrutura e das taxas do IVA.

No entanto, a introdução deste tipo de alterações em sede de IVA deverá contemplar, simultaneamente, outras medidas que assegurem que o seu impacto social seja mitigado, em particular, com a manutenção de um cabaz de bens essenciais sujeito à taxa reduzida de IVA e com o reforço do apoio social às famílias portuguesas com menores rendimentos

Caixa 1. Nota de enquadramento sobre as regras de auxílios estatais

O n.º 1 do artigo 107.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) dispõe que “Salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções”.

De onde resulta que uma medida será abrangida pelas regras aplicáveis de auxílios estatais e, portanto, em princípio proibida quando verifique cumulativamente os quatro requisitos seguintes:

- Confira aos seus beneficiários uma vantagem que diminua os encargos que normalmente oneram os seus orçamentos;
- A vantagem seja concedida pelos Estados (num sentido amplo) ou proveniente de recursos estatais, independentemente da forma que assumam;
- Afete a concorrência e as trocas comerciais entre os Estados-membros; e
- Seja específica ou seletiva, favorecendo “certas empresas ou certas produções”.

Ora, no caso concreto de uma descida da TSU afigura-se-nos que não se suscitam dúvidas que a mesma preencherá os três primeiros requisitos.

Com efeito, em primeiro lugar, uma redução da TSU corresponde a uma desoneração dos encargos com o pessoal suportados pela entidade patronal.

Em segundo lugar, essa desoneração resulta de uma redução das receitas das contribuições sociais que são atualmente auferidas pela Segurança Social que integra as administrações públicas e que, portanto, integram o conceito de “Estado” em sentido amplo, tal como ele tem vindo a ser interpretado pela Comissão e pelo Tribunal de Justiça (neste sentido, ver Acórdãos do Tribunal de Justiça de 17 de Junho de 1999, Processo C-75/97 e de 9 de Junho de 2011, C-71/09, em que estiveram em causa precisamente a apreciação de medidas de redução das contribuições sociais face ao regime de auxílios estatais). A equivalência entre a redução de receitas em causa e o consumo de recursos estatais torna-se ainda mais evidente no caso da quebra de receitas da Segurança Social vir a ser compensada seja através de um aumento das transferências do Estado seja pela eventual consignação de receitas fiscais em favor da Segurança Social.

E, finalmente, quanto ao requisito de afetação da concorrência e das trocas comerciais entre os Estados-Membros, importa referir que quer a Comissão quer o Tribunal de Justiça consideram bastante, para a verificação desta condição, que os beneficiários exerçam atividades económicas suscetíveis de serem objeto de trocas comerciais entre os Estados-Membros ainda que os mesmos não participem, eles próprios, nas exportações.

Nestes termos, a configuração (ou não) da medida como auxílio de Estado dependerá de se tratar (ou não) de ser uma medida específica ou seletiva, no sentido de favorecer «certas empresas ou produções» e que não seja justificada pela natureza ou pela economia do sistema configurará um auxílio estatal na aceção do n.º 1 do artigo 107.º do TFUE.

E uma medida de redução da TSU que seja acessível numa base de igualdade a todos os agentes económicos constituirá, em princípio, uma medida de carácter geral, resultando expressamente do referido no ponto 13 da Comunicação da Comissão sobre a aplicação das regras relativas aos auxílios estatais à fiscalidade direta das empresas (98/ C 384/03) que esta considera que “esta condição não limita o poder dos Estados-Membros de escolherem a política económica que considerem mais adequada e, nomeadamente, de repartirem como entenderem a carga fiscal pelos diferentes fatores de produção” e que “desde que se apliquem indistintamente a todas as empresas e a todas as produções não constituem auxílios estatais: - as medidas de pura técnica fiscal (...), - as medidas que têm um objetivo de política económica geral, reduzindo a carga fiscal que onera certos custos de produção (por exemplo, investigação e desenvolvimento, ambiente, formação e emprego)”. Conclusão que não é prejudicada pelo facto de algumas empresas ou setores beneficiarem mais do que outros de algumas dessas medidas, referindo-se expressamente na referida Comunicação que “as medidas destinadas a diminuir a tributação do trabalho em todas as empresas têm um efeito relativamente mais importante nas indústrias com forte intensidade de trabalho do que nas indústrias com forte intensidade de capital, sem que necessariamente constituam auxílios estatais” (cfr. ponto 14).

Mas, inversamente, medidas que sejam caracterizadas, por uma certa especificidade territorial ou setorial encontram-se abrangidas pelo n.º 1 do artigo 107.º do TFUE o que implica que são, em princípio, incompatíveis com o mercado comum, tornando-se, portanto, imprescindível para a sua aplicação o respetivo enquadramento numa derrogação a essa proibição que possibilite a sua aceitação pela Comissão.

A este respeito deve notar-se que, para além da isenção de notificação relativamente aos auxílios *de minimis* estabelecida no Regulamento (CE) n.º 1998/2006 da Comissão de 15 de Dezembro de 2006, que, sem prejuízo das demais condições estabelecidas no regulamento não podem exceder o montante total por empresa de 200.000 euros (100.000 euros no caso de empresas que desenvolvam atividades no setor dos transportes rodoviários), nos termos do Regulamento (CE) n.º 800/2008, da Comissão, de 6 de Agosto de 2008 (Regulamento geral de isenção por categoria), são declarados como compatíveis com o mercado comum e, desde que verificadas as condições e requisitos nele previstos, isentos de obrigação de notificação prevista no n.º 3 do artigo 108.º do TFUE, nomeadamente, os auxílios com finalidade regional a favor do emprego (artigos 13.º e 14.º) e os auxílios ao emprego a favor das PME (artigo 15.º), sendo que em ambos os casos os custos elegíveis correspondem aos custos salariais estimados correspondentes aos empregos criados diretamente pelo projeto de investimento durante um período de 2 anos e a intensidade do auxílio não poderá exceder, no primeiro caso, o limiar dos auxílios com finalidade regional e, no segundo caso, 20% quando se tratem de pequenas empresas ou 10% quando se tratem de médias empresas.

Regimes que se nos afiguram como desadequados aos objetivos visados de redução dos encargos salariais visando a redução dos custos unitários do trabalho e o reforço da competitividade das empresas dos setores transacionáveis quer pelo facto de estarem vocacionados para a criação de novos postos de trabalho ligados diretamente a projetos de investimento quer pelas limitações em termos de custos elegíveis e intensidade de auxílio, particularmente no caso das grandes empresas.

Assim, no caso de se pretender introduzir uma medida de redução da TSU limitada a certas empresas ou produções que não seja suscetível de enquadrar naqueles regimes a mesma deverá, nos termos previstos no n.º 3 do artigo 108.º do TFUE, ser atempadamente objeto de notificação à Comissão, entidade à qual, sem prejuízo do disposto no n.º 2 do mesmo artigo, compete decidir da compatibilidade do auxílio com o mercado comum, não podendo o Estado-Membro pôr em execução as medidas projetadas antes de tal procedimento haver sido objeto de uma decisão final.

Esta notificação – a efetuar nos termos Regulamento (CE) n.º 794/2004, de 21 de Abril – deverá conter todas as informações necessárias para que a Comissão possa, após uma análise preliminar, tomar uma decisão, no prazo máximo de dois meses, findo o qual se considerará que o auxílio foi autorizado.

No caso de, após essa análise preliminar, a Comissão considerar que não há dúvidas quanto à compatibilidade da medida com o mercado comum («decisão de não levantar objeções») deve referir expressamente a derrogação do Tratado aplicada. Por outro lado, quando a medida notificada suscite dúvidas quanto à sua compatibilidade com o mercado comum, a Comissão deverá dar início a um procedimento formal de investigação que decorrerá nos termos dos artigos 6.º e 7.º do Regulamento (CE) n.º 659/1999, do Conselho de 22 de Março de 1999, no âmbito do qual o Estado-membro em causa (e outras partes interessadas) para apresentarem as suas observações num prazo que, normalmente, não será superior a um mês. Não existindo um prazo imperativo para a conclusão deste procedimento, mas apenas uma indicação de que a Comissão se deve esforçar para adotar uma decisão no prazo de 18 meses após o seu início.

Caixa 2. Repercussão nos preços praticados pelas empresas

No caso da redução da TSU abranger todos os setores de atividade, incluindo os que estão menos expostos à concorrência internacional, os efeitos no setor exportador serão de dois tipos: o peso das remunerações nos custos (custos intermédios + remunerações) desagrega-se em efeitos diretos (no próprio setor) e indiretos de primeiro nível (calculados com base nos bens e serviços utilizados por cada setor). A tabela discrimina esses valores para cada setor.

Tabela 18. Peso das remunerações por ramo de atividade – 2007

(no consumo intermédio mais remunerações)

Produtos	Remunerações (efeito directo)	Remunerações (efeito indirecto)	Remunerações (efeito total)	Redução nos custos - efeito directo (%) (1)	Redução nos custos - efeito total (%) (2)	Peso nas exportações (%)
Agricultura silvicultura e pesca	19.7	13.9	33.59	0.20	0.34	1.33
Indústrias extractivas	25.9	13.1	38.95	0.26	0.39	1.22
Produtos alimentares, bebidas e tabaco	13.4	15.6	29.08	0.13	0.29	5.63
Texteis, vestuário e couro	26.5	17.4	43.89	0.27	0.44	10.29
Produtos de madeira e papel, e impressão	18.8	16.4	35.21	0.19	0.35	5.55
Produtos petrolíferos	2.9	22.3	25.21	0.03	0.25	2.73
Produtos químicos e fibras sintéticas	10.7	13.2	23.91	0.11	0.24	4.12
Produtos farmacêuticos	23.8	16.8	40.59	0.24	0.41	0.85
Artigos de borracha, plásticos, e outros produtos minerais não metálicos	21.0	15.4	36.42	0.21	0.36	5.90
Metais de base e produtos metálicos transformados	20.4	13.8	34.22	0.20	0.34	6.62
Produtos informáticos, electrónicos e ópticos	11.7	12.6	24.26	0.12	0.24	5.83
Equipamento eléctrico	16.6	12.4	28.97	0.17	0.29	3.27
Máquinas e equipamentos, n.e.	23.6	15.1	38.66	0.24	0.39	3.19
Veículos automóveis e outro material de transporte	13.9	13.7	27.56	0.14	0.28	10.40
Mobiliário, e outras indústrias transformadoras	28.5	16.0	44.53	0.28	0.45	2.21
Electricidade, gás, vapor e água	6.6	12.3	18.90	0.07	0.19	0.15
Distribuição de água; esgotos, gestão de resíduos e serviços de descontaminação	26.8	19.9	46.74	0.27	0.47	0.69
Construção	24.8	17.8	42.59	0.25	0.43	0.01
Comércio e reparação de automóveis e motocicletas	41.2	15.2	56.38	0.41	0.56	1.04
Transportes e armazenagem	30.6	16.2	46.80	0.31	0.47	12.66
Alojamento e restauração	36.5	12.2	48.67	0.36	0.49	8.48
Serviços de informação e comunicação	24.0	18.3	42.34	0.24	0.42	1.81
Serviços financeiros e de seguros	43.7	18.7	62.46	0.44	0.62	1.09
Serviços imobiliários	15.0	31.6	46.57	0.15	0.47	0.01
Serviços administrativos prestados às empresas	30.4	21.0	51.39	0.30	0.51	3.05
Serviços de apoio prestados às empresas	42.2	17.6	59.76	0.42	0.60	0.66
Administração pública, saúde e educação	67.2	10.2	77.41	0.67	0.77	0.01
Outros serviços	36.1	18.2	54.28	0.36	0.54	0.69
Média ponderada pelas exportações	22.18	15.27				
Média ponderada pelas exportações (apenas agricultura e indústria)	12.02	10.32				

Fonte: Cálculos GEE, com base no Quadro de Recursos e Empregos (2007).

Notas: A análise do impacto do efeito indirecto deve ser realizada com prudência, principalmente se a descida da TSU incidir apenas sobre alguns setores. A análise realizada considera igualmente os efeitos indirectos das remunerações dos serviços da administração pública; contudo, e seu peso no consumo intermédio das empresas – principalmente no setor industrial – é bastante reduzido.

Redução dos custos por efeito directo associada a uma redução de 1 p.p. na TSU.

Redução dos custos por efeito total associada a uma redução de 1 p.p. na TSU.

É de notar que enquanto o efeito directo é válido para uma redução na TSU nesse setor, o efeito indirecto depende de uma redução da TSU em todos os setores. Deste modo a coluna (1) na tabela transmite o efeito mínimo da redução da TSU, enquanto a coluna “Remunerações (efeito total)” transmite o efeito máximo.

A inclusão dos efeitos indirectos (de primeiro nível) aumenta quase para o dobro a redução dos custos das empresas, tornando por isso importante a diminuição dos preços nos setores não transaccionáveis.

Para que estes efeitos sejam conseguidos, é necessário que a redução da TSU seja refletida na diminuição dos preços dos bens e serviços fornecidos pelos setores não transaccionáveis. A única forma de saber se isso acontece é acompanhando a evolução dos preços praticados pelas empresas. Desta forma sugerimos a monitorização dos preços recorrendo aos índices de preços na produção industrial e aos índices publicados pelo INE no âmbito do Índice de preços no consumidor (IPC), conforme o ramo de atividade se enquadre no setor industrial ou nos serviços e garantir a promoção da concorrência.

6. Referências

Banco de Portugal, 2011. *Boletim Económico – Primavera*, vol. 17, nº1, Lisboa.

Bens, R., 2008. *Aggregate investment expenditures on tradable and nontradable goods*. Review of Economic Dynamics.

Cavallo, Domingo e Joaquín Cottani, 2010. *For Greece, a “fiscal devaluation” is a better solution than a “temporary holiday” from the Eurozone*.

Franco, Francesco, 2011. *Adjusting to external imbalances within the EMU, the case of Portugal*. Working paper.

OCDE, 2010. *2010 Economic Review - Portugal*, Paris.

Pina, Álvaro, 2010. *Towards a less distortive and more efficient tax system in Portugal*, Economics Department Working Paper N° 814, OCDE, Paris.

7. Anexos

A. On the implementation of a fiscal devaluation in Portugal – Banco de Portugal

On the implementation of a fiscal devaluation in Portugal

Banco de Portugal – Economics and Research Department

1 Introduction and motivation

The country's advantage or disadvantage in selling its products in international markets is a complex issue. Besides a price dimension, the competitiveness of a country has also a non-price dimension, where the degree of product differentiation and the technological content of the exported good are only two aspects of the utmost importance. This note is focused exclusively on the price dimension and namely on the implementation of a fiscal devaluation in Portugal.

In the context of the negotiations of the conditionality measures associated with the financial assistance program with the IMF/EC/ECB, the implementation of a significant reduction in labour costs through a substantial decline in employers' contribution to Social Security Contributions (SSC) was identified as a relevant proposal. The rationale for this reform is to obtain an improvement in the competitiveness of the Portuguese economy in the euro area context.

The increase in competitiveness due to this proposal is achieved through a downward shift in the marginal cost curve that will induce domestic tradables' firms to increase their final goods and services supply at the prevailing prices in the international market. This will increase factor utilization, in particular labor services as a result of increased sales in the foreign market, i.e. exports, and a substitution of imports by domestic production. In a free entry market with fierce competition from abroad, in case incumbent firms do not expand production enough, there will be room for new firms entering the market to fill the gap. Hence, fiscal devaluation should arguably shift domestic resources from the non-tradable to the tradable sector.

The effectiveness of such a reform depends crucially on the pass-through of the cut in labour costs to final prices for firms in sectors with low levels of competition. One should be aware that though the pass-through might well be complete in a competitive environment like the one faced by tradable goods firms, it might not be the case in non-tradable goods markets in

which low competition might lead to an increase in profit margins and to an unintended resource reallocation towards these firms.

Without additional policy measures, the implementation of a significant reduction in labour costs would lead to a deterioration of the fiscal balance. The proposal involves therefore an active management of fiscal policy, implying that the foregone employers' SSC needs to be compensated by either a tax increase or an expenditure cut of equal nominal magnitude, without unwinding the competitiveness improvement. The choice of the compensating mechanism is something that needs to be tackled and due attention should be devoted to both efficiency and equity issues.

In the next Section, the calibration of the reform and the macroeconomic impacts are discussed. In Section 3, a number of issues on the implementation of the reform are raised and an alternative strategy is presented in Section 4. The final Section concludes.

2 The assessment of the macroeconomic impacts

The tax reform analysis is performed using a general equilibrium macroeconomic model, the PESSOA model,¹ which makes it possible to analyze in an integrated manner the impact of these changes on the main macroeconomic variables and, ultimately, on welfare. Although this type of model is quite detailed, containing various transmission mechanisms, it is worth emphasizing that the interpretation of results must take into account that general equilibrium models, as all economic models, are a stylized representation of reality and are based on simplifying assumptions that significantly condition the results.

All simulations are performed in a context of perfect foresight, implying that the nature of the tax changes is known with certainty by all economic agents from the outset. However, in practice, economic agents tend to adapt gradually, rather than immediately, to such a change; consequently, simulation results tend to reveal a more immediate impact than in reality.

¹ For a detailed description of all PESSOA model features, see Almeida, V., Castro, G. and Félix, R. (2010), "Improving competition in the non-tradable goods and labour markets: the Portuguese case", Portuguese Economic Journal, Vol. 9, Issue 3.

2.1 How to finance the fiscal devaluation?

The cut in employers' SSC without impacting on the overall fiscal balance implies either a rise in other revenue or a cut in expenditure of the corresponding magnitude. As already mentioned, the financing of such a reform should take into consideration both efficiency and equity issues but without jeopardizing the increase in competitiveness that was its initial motivation. In this context, foregone employers' SSC can be compensated by a rise in consumption taxes (essentially VAT), and/or by cuts in public consumption.

Tax rises in personal income tax or transfer cuts can easily raise equity issues, with significant distribution effects, while a rise in capital income tax might simply kill the impact of the cut in employers' SSC. In turn, a very demanding increase in public sector efficiency is already considered in the conditionality measures attached to the financial assistance program and is of key importance to achieve the fiscal targets contained there. Hence, the leeway for a further increase in efficiency that creates fiscal slack to finance a cut in employers' SSC seems very tiny. Moreover, efficiency increases in the public sector do not happen overnight and the fiscal devaluation is likely to be part of the 2012 State Budget.

Hence, it seems more reasonable to consider that the fiscal devaluation will be financed by a further increase in consumption taxes, notably VAT. The increase in consumption taxes is also subject to efficiency and equity issues that will be raised and discussed in Section 3. In addition, for sake of completeness and full transparency, the macroeconomic impacts obtained when the fiscal devaluation is accompanied by an increase in public sector efficiency are also included.

2.2 The macroeconomic impacts of a fiscal devaluation

Employers' SSC and consumption taxes affect economic agents' decisions in a different way, particularly consumption and leisure decisions. Taxes on labor income (paid by households or firms) are particularly distortionary, given that they affect household intratemporal decisions. In turn, consumption taxes mainly affect intertemporal consumption decisions, i.e. the choice between current and future consumption, which, against a background where households have access to asset markets, are relatively less distortionary (this issue is further discussed below in the present context of the Portuguese economy).

Table 1 presents the simulation results that illustrate the impact of a rise in consumption taxes – equal to an increase in tax revenue equivalent to 1% of GDP ex ante (around +2 p.p. in the

average consumption tax rate) –, which makes it possible to reduce employers' SSC by around 4 p.p., against an assumed background of nil impact on the fiscal balance and government debt.

A reduction in employers' SSC results in lower production costs for tradable and non-tradable intermediate goods. The higher the degree of (monopolistic) competition in these markets, the faster the pass-through of the reduction in marginal costs to their final price. It should be noted that this decrease in wage costs is not achieved at the expense of lower nominal wages received by households. Moreover, the impact of this measure is maximized if there is full pass-through to the final goods price. This pass-through may be more limited in the case of non-tradable goods, particularly if this measure is not complemented with reforms aimed at promoting greater competition in this market.

Given that intermediate goods are used to produce final goods, production costs of final goods will also tend to decrease. The fall in the production cost of domestic goods vis-à-vis external market prices leads to a depreciation of the real exchange rate, which enhances international competitiveness of domestic production and thereby fosters a rise in exports and a decrease in import contents. It should be noted that foreign prices are assumed to be (exogenously) constant throughout all time horizons, which implies that the real depreciation is exclusively due to the (endogenous) decrease of export prices, which are not affected by the rise in consumption taxes. The proposed change in the tax structure brings about a fall in the goods and services account deficit and a permanent improvement in the international investment position of the Portuguese economy.

Table 1

FISCAL DEVALUATION FINANCED BY AN INCREASE IN CONSUMPTION TAX RATE

(percentage deviations from the baseline scenario; inflation, international investment position, consumption tax and employers SS contributions in percentage points; an increase in the real exchange rate corresponds to a real depreciation)

	Y1				Y1	Y2	Y3	Y4	Y5	Y6	Y7	Y8	Y9	Y10
	Q1	Q2	Q3	Q4										
GDP	-0.09	0.05	0.25	0.44	0.16	0.59	0.45	0.50	0.56	0.56	0.58	0.59	0.60	0.60
Private consumption	-0.31	-0.24	-0.03	0.22	-0.09	0.58	0.49	0.43	0.53	0.55	0.56	0.58	0.59	0.60
Private investment	0.10	0.22	0.34	0.45	0.27	0.63	0.73	0.73	0.70	0.67	0.62	0.57	0.52	0.49
Exports	0.15	0.40	0.65	0.81	0.51	0.65	0.31	0.58	0.66	0.63	0.67	0.70	0.71	0.72
Hours	0.08	0.18	0.46	0.71	0.36	0.85	0.56	0.62	0.68	0.64	0.64	0.64	0.63	0.63
Real wages	-1.30	-0.76	-0.13	0.49	-0.43	1.43	1.38	1.06	1.20	1.26	1.24	1.25	1.27	1.28
Real exchange rate	0.06	0.16	0.26	0.33	0.20	0.26	0.12	0.23	0.26	0.25	0.27	0.28	0.28	0.29
Inflation	1.62	1.55	1.46	1.39	1.51	-0.17	0.08	0.01	-0.04	-0.01	0.00	-0.01	0.00	0.00
International investment (as a % of GDP)	0.52	0.56	0.64	0.72	0.61	0.81	0.77	0.80	0.84	0.85	0.89	0.94	0.99	1.04
Consumption tax (VAT)	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19
Government consumption expenditure	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Employers' social security contributions	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70

Lower wage costs and higher demand for domestic goods foster labor demand, thereby driving real wages upwards; this, on the one hand, limits international competitiveness gains and, on the other, compensates households for the decline in their purchasing power associated to consumption tax rises. In the new steady state, economic activity as well as hours worked increase, resulting from higher export, private consumption and investment levels. Notwithstanding the positive impact in the medium and long run, private consumption drops in the short run. This effect arises from the increase in the VAT rate that implies, *ceteris paribus*, a decrease in real wages and, therefore, in households' real disposable income.

In what concerns the short-run impact of the fiscal devaluation, one should be particularly cautious. The simulation results point to an expansionary impact in output in the short-run and to a very minor decline in private consumption that should be interpreted in the context of the model features. In particular, the simulation is conducted in a context of full credibility and perfect foresight in which a large share of households engages in intertemporal optimization. However, in the current environment, in which the international financial markets' access by Portuguese agents is very limited, intertemporal optimization might well not be possible, which might imply a more severe decline in consumption (and, therefore, in output) than envisaged here. Concerning the impact on exports, the simulation results might thus imply an overly front-loaded impact since no adjustment costs are considered. In reality, the impact of competitiveness gains in exports may take longer to materialize than in the model, thereby implying a smaller increase in exports and in output. Hence, it is not granted that the short-run impact of the fiscal devaluation on output is expansionary; however a large negative impact should not be observed. Concerning households' consumption a larger decline may occur, however one should be aware that this is part of the resources reallocation process.

Finally, changes to the tax structure must be assessed relative to their impact on household welfare. The welfare analysis, using the utility function included in the PESSOA model, implies the choice of a discount rate that mirrors the average planning horizon of economic agents and necessarily reflects the relative weighting of the short, medium and long-run impact of the tax measures. Changes to the tax structure aimed at increasing the external competitiveness of the Portuguese economy are likely to induce welfare gains equal to a permanent increase in per capita consumption between 0.6 and 1.3 per cent for economic agents with a 5 to 40-year planning horizon.

The welfare analysis should be interpreted with caution, given that the PESSOA model, like most dynamic general equilibrium models, does not take into account the heterogeneity

underlying the household income distribution, which may have significant implications for the assessment of these policy measures. Higher taxes on private consumption are likely to affect, in particular, lower-income households, and may induce considerable changes in consumption distribution. In this type of model, the household welfare analysis does not capture the assessment of the impact of inequality changes on aggregate household welfare, thus limiting any policy considerations that may be withdrawn from this analysis.

In order to assess the sensitivity of these results to the parameter representing the elasticity of labor supply to real wages, the same scenario was simulated using a different calibration for this parameter. In Table 2 it was assumed a labor supply elasticity of 0.5, which compares with 1 used in the simulation presented in Table 1. Medium and long-term findings for both simulations are equivalent in qualitative terms, although the magnitude of impacts is amplified when the elasticity of labor supply to real wages is higher. Differences arise from the fact that in an economy where labor supply is more elastic to real wage developments, taxes on labor income are more distortionary. In this context, cuts in employers' social security contributions induce higher competitiveness gains and, therefore, amplify the impact on the economy of changes in the tax structure.

Table 2

FISCAL DEVALUATION FINANCED BY AN INCREASE IN CONSUMPTION TAX RATE

Lower labour supply elasticity

(percentage deviations from the baseline scenario; inflation, international investment position, consumption tax and employers SS contributions in percentage points; an increase in the real exchange rate corresponds to a real depreciation)

	Y1				Y1	Y2	Y3	Y4	Y5	Y6	Y7	Y8	Y9	Y10
	Q1	Q2	Q3	Q4										
GDP	-0.11	0.00	0.17	0.32	0.09	0.40	0.22	0.30	0.36	0.34	0.36	0.37	0.37	0.37
Private consumption	-0.34	-0.28	-0.10	0.13	-0.15	0.42	0.25	0.22	0.34	0.33	0.33	0.36	0.37	0.38
Private investment	0.07	0.16	0.25	0.32	0.20	0.42	0.45	0.45	0.46	0.43	0.40	0.37	0.34	0.32
Exports demand	0.13	0.33	0.53	0.63	0.41	0.41	0.11	0.43	0.42	0.36	0.42	0.43	0.43	0.43
Hours	0.01	0.11	0.34	0.53	0.25	0.58	0.27	0.39	0.44	0.38	0.39	0.39	0.38	0.38
Real wages	-1.34	-0.85	-0.24	0.38	-0.51	1.34	1.11	0.76	1.03	1.03	0.98	1.01	1.02	1.02
Real exchange rate	0.05	0.13	0.21	0.25	0.16	0.16	0.04	0.17	0.17	0.14	0.17	0.17	0.17	0.17
Inflation	1.63	1.57	1.51	1.45	1.54	-0.10	0.09	-0.02	-0.03	0.01	0.00	-0.01	0.00	0.00
International investment (as a % of GDP)	0.46	0.49	0.56	0.63	0.53	0.69	0.64	0.67	0.70	0.71	0.73	0.76	0.79	0.82
Consumption tax (VAT)	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19
Government consumption expenditure	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Employers' social security contributions	-3.30	-3.30	-3.30	-3.30	-3.30	-3.30	-3.30	-3.30	-3.30	-3.30	-3.30	-3.30	-3.30	-3.30

Turning to the case in which the cut in employers' SSC is compensated by a cut in government consumption, one should be aware that the government does not buy any inputs to produce any particular good in PESSOA model and that government consumption does not enter in the utility function. Hence, it is implicitly assumed that any cuts in government consumption do neither imply any reshuffle of production factors in the public sector nor any decrease in

households' utility. The cut in government consumption can nevertheless be interpreted as increases in efficiency in the provision of public goods and services.

Table 3 presents the simulation results for the impact of a cut in government consumption close to 2 per cent, which makes it possible to reduce employers' social security contributions by around 4 p.p., against an assumed background of nil impact on the fiscal balance and government debt.

Table 3

FISCAL DEVALUATION COMPENSATED BY A CUT IN GOVERNMENT CONSUMPTION

(percentage deviations from the baseline scenario; inflation, international investment position, consumption tax and employers SS contributions in percentage points; an increase in the real exchange rate corresponds to a real depreciation)

	Y1				Y1	Y2	Y3	Y4	Y5	Y6	Y7	Y8	Y9	Y10
	Q1	Q2	Q3	Q4										
GDP	-0.36	-0.12	0.21	0.52	0.06	0.92	0.86	0.83	0.92	0.94	0.96	0.96	0.96	0.96
Private consumption	0.08	0.31	0.65	1.05	0.52	1.74	1.85	1.68	1.75	1.81	1.83	1.85	1.87	1.88
Private investment	0.11	0.29	0.50	0.71	0.40	1.14	1.39	1.27	1.09	0.95	0.82	0.69	0.58	0.51
Exports demand	0.20	0.55	0.92	1.21	0.72	1.20	0.71	1.01	1.27	1.29	1.34	1.38	1.40	1.39
Hours	-0.45	-0.19	0.27	0.71	0.09	1.15	0.90	0.82	0.90	0.89	0.88	0.88	0.87	0.86
Real wages	0.11	0.37	0.80	1.35	0.66	2.61	3.07	2.61	2.64	2.77	2.78	2.78	2.79	2.80
Real exchange rate	0.08	0.22	0.37	0.48	0.29	0.48	0.28	0.40	0.51	0.51	0.53	0.55	0.56	0.56
Inflation	-0.07	-0.20	-0.36	-0.51	-0.28	-0.42	0.08	0.10	-0.03	-0.03	0.00	0.00	0.00	0.01
International investment (as a % of GDP)	-0.26	-0.20	-0.10	-0.01	-0.14	0.11	0.07	0.08	0.13	0.16	0.22	0.31	0.40	0.51
Consumption tax (VAT)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Government consumption expenditure	-2.28	-2.28	-2.28	-2.28	-2.28	-2.28	-2.28	-2.28	-2.28	-2.28	-2.28	-2.28	-2.28	-2.28
Employers' social security contributions	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70

The cut in employers' SSC works along the same lines presented above for the case in which the foregone revenue is compensated by the increase in consumption tax. However, the rebalancing of public sector accounts through increased efficiency leads to stronger rise in real GDP, private domestic demand (households' consumption and private investment) and in exports. This reflects the reallocation of resources triggered by the fact that public sector becomes more efficient and therefore more resources are available to the private sector.

It should be noted that in the case of the government consumption cut, the real exchange rate depreciation is larger than in the case of the consumption tax rate increase, leading to a stronger rise in exports. However, the impact on real wages is also much larger in the case of a government consumption cut leading to higher real income prospects that translate into higher households' consumption. The key difference is the role played by final prices paid by households. When consumption taxes rise, this increases inflation and hurts real wages thereby depressing labor supply and inducing firms to adjust to this effect. In the case of government consumption cut, consumer prices decline as a result of lower demand side pressures and this will allow for a much larger increase in real wages.

It should not be surprising that the impacts on GDP will be larger than in the case in which the fiscal devaluation is financed by a rise in consumption taxes. To put it simple, in the consumption tax rise case we are substituting a highly distortionary tax (tax on labour) by a less distortionary tax (tax on consumption), whereas in government consumption cut case, we are simply reducing the distortion created by employers' SSC and reallocating available resources in a more efficient manner.

The evolution of the international investment position also deserves mentioning. In fact, it improves more in the case consumption taxes rise, than in the case of a government consumption cut. The reason is that government consumption cuts leads to a larger boost in private domestic demand and therefore in imports, while in the case of an increase in consumption taxes the impact relies relatively more in exports increase.

3 Main implementation issues

The results just presented point to the fiscal devaluation as a valuable policy measure that can be used both to relieve the costs of the fiscal consolidation measures and contribute to unwind the external imbalance. Though increasing public sector efficiency might be very appealing, in the current juncture and given the already demanding increase in public sector efficiency included in the conditionality measures attached, this policy option may be over-demanding and to some extent unrealistic. Hence, in what follows, it is considered that the fiscal devaluation will be financed through higher consumption taxes.

There are several issues worth discussing regarding this proposal. On the one hand, the effectiveness of the fiscal devaluation depends on its effective impact on final prices, on the other hand the financing of this measure through higher consumption taxes deserves some discussion.

3.1 On the pass-through to final prices and wages

The impact of a cut in employers' SSC will lead to a cut in firms' labor costs thereby creating room for a cut in the final goods' prices. However, the cut in final goods prices and its magnitude depends not only on the share of labor costs in the context of overall operating costs, but also on the degree of competition in the final goods market.

In the case of tradable goods and services, Portuguese firms are, to a large extent, price-takers in international markets. In this context, the downward shift in the marginal cost curve will

induce firms to increase final goods supply at the prevailing international prices, thereby increasing factor utilization, in particular labor services, and sales in the foreign market, i.e. exports. In a free entry market with fierce competition from abroad, in case incumbent firms do not expand production enough, there will be room for new firms entering the market to fill the gap. However, for the impact to be maximized, tradable goods and services producers' should also benefit from lower prices of non-tradable goods and services used in the production process, implying that the decline in labor costs in non-tradable sector leads to lower final prices. The impact on the price-competition of the economy would be lower if, say, only a fraction of firms were to be affected. It is unwarranted to take all services as non-tradable given that many services industries are tradable in the sense they face international competition (tourism, financial services, services mainly used by corporate sector like consulting, IT, auditing, logistics).

In the non-tradable goods and services sector, the pass-through of lower labor costs to final prices is far from guaranteed, since competition is clearly weaker than in the tradables market and firms act as price setters in many key sectors. In this case, the pass-through of the employers' SSC cut to final prices embodies a worrying degree of uncertainty. It remains however valid that the higher the degree of competition in the non-tradable sector, the higher the overall impact of the fiscal devaluation. One non-negligible policy objective of the authorities should therefore be to increase competition and to ensure a reduction of all unreasonable management of economic rents that the price-setting power of some firms may produce.

Another important aspect is related to wage behavior. Firms operating in the non-tradable goods market might take the cut in employers' SSC as a windfall and share it with their employees, increasing wages. This might be even more likely in the context of a consumption tax rise that might lead to higher wage demands. In case that materializes, it might be particularly harmful since resources are expected to be shifted from the non-tradables to the tradable goods sector and not the opposite. An increase in wages, triggered by a share of the increased profit margin in the non-tradable goods sector, might work against the intended effects of the reform and might limit its impact.

To achieve the reform goal, there has to be:

- a. a general consensus of social partners on the importance of the reform (namely against a background where the Portuguese labour market is characterized by significant levels of cyclical and structural unemployment)

- b. a strict application in the case of regulated sectors
- c. a strong moral suasion on the part of the Government vis-à-vis the largest firms in the non-tradable goods sector;
- d. and, finally, an active surveillance of the Competition Authority on rent seeking behavior in the non-tradable sector.

3.2 On the increase in consumption taxes

The increase in consumption taxes raises a number of issues related not only to efficiency, but also to equity of the tax burden. Consumption taxes include not only the VAT, but also a number of ad-valorem and excise taxes on specific goods and services related with the internalization of some negative externalities. However, VAT account for a large share in consumption taxes and therefore any sizeable increase in consumption tax involves a VAT tax rise.

One important issue that is worth mentioning is that consumption taxes in Portugal have increased significantly over the past few years. The standard VAT rate stands at 23 per cent, being one of the highest in the euro area. Therefore, additional increases may encourage VAT evasion.

In this context, one can discuss an increase in reduced and intermediate VAT rates, resulting in more harmonized VAT rates.² Ideally, a uniform consumption tax rate avoids distorting individual choices between different goods and minimizes administrative costs.

A move towards a uniform VAT tax rate would lead to unequal impacts across households. Higher taxes on staple goods would have non-negligible effects on household real income and consumption levels, particularly in the case of lower-income households. This likely outcome should also be addressed by authorities. In general, an efficient way to achieve equity goals seems to be by applying taxes and subsidies directly to income, which is the source of inequality. One way to ensure a more balanced impact in terms of equity would be to compensate those households via a monetary transfer. The higher price of staple goods due to

² In this regard, it should be noted that economic literature clearly suggests that taxes on the consumption of most goods and services should have a uniform rate (with the notable exception of goods with negative externalities), so as to minimize distortions in economic agents' decisions. See, in particular, J. Mirrlees, S. Adam, T. Besley, R. Blundell, S. Bond, R. Chote, M. Gammie, P. Johnson, G. Myles and J. Poterba (eds), *Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review*, Oxford University Press, 2010.

higher taxes would then be coupled with these transfers in the case of low-income households. In short, the equity goals would be achieved by affecting targeted households, given their lack of *ex ante* income. For instance, the reform could combine an increase in transfers to households by 10 per cent of the ex-ante revenue stemming from the increase in the VAT rate. This should nevertheless imply a smaller decrease in employers' SCC, so as to ensure a final nil impact on the budget balance and government debt.

Finally, all sectors currently subject to reduced VAT rates which are relevant for the economy's external competitiveness – in particular accommodation services – are an important case to ponder. These sectors are relatively labour intensive, which means that the decline in the payroll tax would have a higher relative impact on them. Nonetheless, the decline in the payroll tax would not compensate the sharp VAT increase they would experience. The previous suggestion should however be kept: if it is considered that it is adequate to compensate this sector, a positive and targeted discrimination of tax/subsidies should be followed.

4 A fiscal devaluation proposal based on net job creation with a system of experience rating

As mentioned in the previous section there is the risk that the fiscal devaluation, as a short-term measure, ends up in the medium-term absorbed into higher margins and wages. In this context, it is useful to consider the possibility of implementing the fiscal devaluation measures in a targeted way.

In this section we outline a proposal to target the fiscal devaluation to firms that are capable of thriving in the market and expand employment. Note that an important problem of a slow growth economy is the presence of a large number of firms with low productivity, that are kept active on occasion through subsidies, tax evasion or other non-market and non-competitive mechanisms. The idea behind the criterion for employment growth is to promote job creation by more competitive firms, while helping to restructure the economy. Given the current environment of the Portuguese economy, most of these firms are expected to be exporters of goods and services.

This fiscal devaluation scheme would follow the same basic principles as before: (i) it should be fiscally neutral, i.e., revenue must be increased in order to compensate the reduction of the

SSC, and (ii) all firms can qualify for it. However, the reduction in SSC would apply only to firms with net employment gains.

The subsidy would be obtained as a rebate on SSC, given out annually, for example with the month of September as reference.

A full rebate of the employer SSC would apply only to the net employment gains, and for as long as these gains subsist. The exact formula will be made clear below. A provision should be included so that the effective SSC rate for the firm does not go below a given percentage (for example 8 per cent). Alternatively, one could extend the system to all new hirings, but with larger penalties for turnover, namely the one going through the unemployment insurance (UI) system.

4.1 Qualifying for the rebate

A firm would qualify if it made SSC as an employer for at least two years.

To qualify for the rebate, it would also be required that an employer:

- Had no period of four or more consecutive calendar quarters of no employment in the two years that precede the year of rebate
- Paid all contributions, interest, and penalties due for the two fiscal years that precede the year of the rebate

4.2 Computing the rebate

The rebate would be proportional to the employment gains and the complete payroll of the firm that is subject to social security contributions:

- Employment gains are computed by comparing employment in the reference period and employment in the base year (the year of the rebate).
- The payroll is composed of all wages and salaries that are subject to SSC, not only the one related with the net job creation.

4.3 Computing employment

Employment would be defined as the number of full-time equivalent *workers x months* for which the employer made SSC.

There are two important concepts in this context:

- employment in the reference period: average employment in the two (maybe three) years that precede the implementation of the measure
- employment in the base year: employment in the year for which the rebate is being implemented

We can consider an alternative way to compute employment in the reference period for firms that have been restructuring and reducing their employment level. These firms could take the 2010 employment level as their reference period. Indeed, the average of past years may result in a level of employment that is too high and, even if they start increasing their employment now, would imply that these firms would not qualify to a rebate in the near future.

New firms would only be eligible to the system after the reference period has elapsed (two or three years). This restriction aims to minimize a potential loophole in the system.

It could be interesting to include an experience rating mechanism into the measure. This would be implemented by subtracting the number of months of UI received by former workers of that employer in the year of the rebate. This system could make a contribution in the labor relations environment, and at the same time would make firms internalize the costs of their turnover decisions.

4.4 Determining the tax schedules

The tax schedule would be very simply defined:

- New employers would pay the standard SSC rate of 23,75%
- Qualifying employers to the rebate would pay a reduced rate that is the result of the following equation:

If employment gain > 0,

$$\text{SSC} = 23.75\% * \text{payroll in the base year} * (\text{fraction of employment equal to the reference period}) + 0\% * \text{payroll in the base year} * (\text{fraction of employment corresponding to the net job creation})$$

This means that the firm pays the basic SSC rate to the fraction of employment corresponding to the average employment in the reference period and a zero rate applies to the new employment.

The experience rating system is expected to promote (stable) employment. This is guaranteed by two mechanisms. First, there is a direct subsidy to employment creation, because the SSC rate for net employment gains is zero. Second, there is a penalty for employment destruction going through the UI system. It is conceivable that firms not imputing costs into the UI system may have a rebate of their social security system even if they did not create employment.

4.5 Data requirements

In order to implement the measure, we would need to have a matched record of the employer and employee information consisting of:

- For the employment relationship: wages paid subject to SSC; number of months of contribution
- For the UI spell: former employer identification; duration of the UI spell

Note that this information is currently available in the Social Security data.

4.6 An application of the system to the 2009 data

We undertook an exercise with the data from Social Security records for 2009 and 2008 (even though not being an exact replica of the above system).

The exercise does not aim to estimate what would happen with the policy change, but simply to simulate the potential cost of this measure using the following information (the exercise excludes the UI component to compute employment gains):

- Workers employed by firm in 2008 and 2009
- Total wages paid by firm in each year
- Flows of jobs and workers

The main results, merely from an accounting perspective, are the following (see Table 4 and Figure 1):

- A large number of firms create employment (51423 in Table 4)
- The number of net new jobs is quite large (190598 in Table 4)
- The savings in monthly SSC transfers equal 34.3 million euros, an annual amount of 479.8 million euros.
- Most subsidized firms obtain a sizeable reduction in their effective SSC rate, in general larger than 4 p.p. (see Figure 1)
- The proportion of firms with employment growth and an effective SSC rate lower than or equal to 19,75 (4 p.p. less than the basic rate) is 67.4 per cent, i.e. 34674 firms
- The mode of the effective SSC obtained in the exercise is substantially smaller, equal to half the basic SSC rate (see Figure 1)
- The average effective SSC rate for firms with employment growth is 16.7 per cent and the median 17.8 per cent

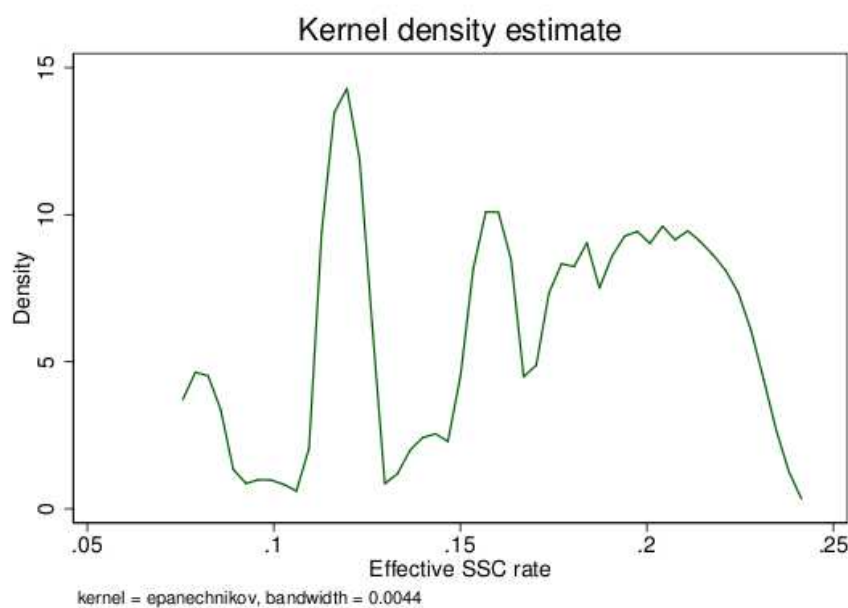
Table 4 – Summary of the main indicators based on 2009 flows

	Number of firms	Employment	Net job creation	Hirings	Separations	Monthly SSC (in euros)	Yearly SSC (in euros)
NJC > 0	51432	1091086	190598	332026	141428	34.269.628	479.774.792
NJC < 0	74208	1338763	-292132	180193	472325		
NJC = 0	24603	189596	0	39321	39321		

Source: Social Security Records

Note: NJC = net job creation.

Figure 1: Effective SSC rate for subsidized firms (i.e. firms with net job creation)



5 Conclusions and final remarks

A change in the tax structure reducing employers' social security contributions via an increase in consumption taxes – which can also be complemented with monetary transfers to households –, with a nil final impact on the budget balance and government debt is likely to increase the competitiveness of the Portuguese economy, as well as output, consumption and employment levels. The magnitude of these effects may be rather substantial. Therefore, more thought is needed on the implications of a tax reform bearing such features, which could be particularly relevant in the current framework of protracted adjustment of the Portuguese economy.

This note also presents an alternative policy proposal, based on net job creation with a system of experience rating. This proposal focuses the decline in the employers' social security contributions on those firms with net job creation. In the current context, those will be to a large extent firms in the tradable sector. This will thus contribute to the sectoral adjustment of the Portuguese economy.

To conclude, it should be underlined that these measures do not replace nor mitigate the need for a number of wide-ranging and well identified reforms, fostering higher productivity of the Portuguese economy in the medium and long run.

Annex: On the impact of implementation lags

The impact of implementation lags should always be assessed when evaluating the adoption of fiscal policy measures, since there is usually a time span between the announcement of the measure and its effective implementation.

The fiscal devaluation is no exception, since the measure is likely to be included in the 2012 State Budget, the draft version of which is likely to be disclosed in early 2011Q4, to be approved later in November and to enter into force as of January 2012. In this annex, we assess the impact of implementation lags in the polar cases discussed in the note: a fiscal devaluation financed by a rise in consumption tax and the case in which it is compensated by a cut in Government consumption. The simulations are implemented under the assumption of full credibility of fiscal authorities.

Table 1A presents simulation results that illustrate the impact of an increase in consumption tax rates – equal to an increase in tax revenue equivalent to 1 per cent of GDP ex ante (around +2 pp. in the average consumption tax rate) –, which makes it possible to reduce employers' SSC by around 4 pp., assuming a one quarter lag between the announcement of the measure and its effective implementation. These results compare to the ones presented in Table 1.

Table 1A

FISCAL DEVALUATION FINANCED BY AN INCREASE IN CONSUMPTION TAX RATE

One quarter implementation lag

(percentage deviations from the baseline scenario; inflation, international investment position, consumption tax and employers SS contributions in percentage points; an increase in the real exchange rate corresponds to a real depreciation)

	Y1				Y1	Y2	Y3	Y4	Y5	Y6	Y7	Y8	Y9	Y10
	Q1	Q2	Q3	Q4										
GDP	0.19	0.06	0.17	0.33	0.19	0.55	0.47	0.49	0.56	0.57	0.58	0.59	0.60	0.60
Private consumption	0.33	-0.08	-0.04	0.12	0.08	0.49	0.49	0.42	0.50	0.53	0.54	0.56	0.58	0.59
Private investment	0.07	0.17	0.28	0.39	0.23	0.59	0.73	0.74	0.72	0.68	0.63	0.58	0.53	0.49
Exports demand	0.09	0.27	0.50	0.69	0.39	0.69	0.38	0.57	0.68	0.65	0.69	0.72	0.73	0.74
Hours	0.30	0.20	0.32	0.55	0.34	0.81	0.61	0.62	0.69	0.65	0.65	0.64	0.64	0.63
Real wages	0.28	-0.87	-0.28	0.31	-0.14	1.28	1.40	1.08	1.18	1.25	1.24	1.25	1.26	1.27
Real exchange rate	0.04	0.11	0.20	0.27	0.15	0.28	0.15	0.23	0.27	0.26	0.28	0.29	0.29	0.29
Inflation	-0.03	1.58	1.51	1.43	1.12	0.22	0.05	0.02	-0.03	-0.01	0.00	-0.01	0.00	0.00
International investment (as a % of GDP)	0.08	0.56	0.59	0.65	0.47	0.75	0.74	0.76	0.81	0.84	0.88	0.93	0.99	1.05
Consumption tax (VAT)	0.00	2.19	2.19	2.19	1.64	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19	2.19
Government consumption expenditure	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Employers' social security contributions	0.00	-3.70	-3.70	-3.70	-2.78	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70

As soon as the Government announces the fiscal measure, households with access to financial markets adjust their behavior towards smoothing their consumption profile. Therefore, between the announcement and the effective implementation of the fiscal measures, these households anticipate the benefits from the measures to the time of the announcement, and

do not suffer from the short-run costs associated with their implementation (the increase in consumption tax in the case at hand). More specifically, since households expect a rise in inflation in the next quarter due to the announced VAT rise (implying a decline in the real interest rate), then they anticipate consumption expenditures – the intertemporal substitution effect. In addition, due to the expected increase in future income prospects resulting from expansionary effects of fiscal devaluation, households increase further their consumption expenditures as soon as the fiscal measures are announced as they aim to smooth consumption over lifetime. Nevertheless, one should be aware that in the current environment characterized by tight financing conditions the ability of households to engage in consumption smoothing might be limited, since the share of liquidity constrained households might well be higher than considered in PESSOA model.³

Table 2A presents the results for the impact of a cut in government consumption close to 2 per cent, which creates room to reduce employers' social security contributions by around 4 p.p.. These results are comparable to the ones presented in Table 3.

Table 2A

FISCAL DEVALUATION FINANCED BY A CUT IN GOVERNMENT CONSUMPTION

One quarter implementation lag

(percentage deviations from the baseline scenario; inflation, international investment position, consumption tax and employers SS contributions in percentage points; an increase in the real exchange rate corresponds to a real depreciation)

	Y1				Y1	Y2	Y3	Y4	Y5	Y6	Y7	Y8	Y9	Y10
	Q1	Q2	Q3	Q4										
GDP	0.20	-0.16	0.08	0.38	0.13	0.85	0.89	0.83	0.91	0.94	0.96	0.96	0.97	0.96
Private consumption	0.33	0.35	0.56	0.88	0.53	1.60	1.85	1.68	1.72	1.78	1.81	1.83	1.85	1.87
Private investment	0.06	0.20	0.39	0.60	0.32	1.06	1.39	1.30	1.12	0.96	0.83	0.70	0.59	0.52
Exports demand	0.14	0.42	0.77	1.08	0.60	1.24	0.80	0.99	1.28	1.32	1.36	1.40	1.42	1.42
Hours	0.30	-0.21	0.07	0.49	0.16	1.07	0.96	0.83	0.91	0.90	0.89	0.88	0.88	0.87
Real wages	0.15	0.40	0.76	1.22	0.63	2.41	3.07	2.66	2.62	2.75	2.77	2.77	2.78	2.79
Real exchange rate	0.06	0.17	0.31	0.43	0.24	0.49	0.32	0.40	0.51	0.52	0.54	0.56	0.57	0.56
Inflation	-0.05	-0.16	-0.30	-0.44	-0.24	-0.44	0.02	0.11	-0.01	-0.03	-0.01	0.00	0.01	0.01
International investment (as a % of GDP)	0.07	-0.22	-0.16	-0.08	-0.10	0.06	0.06	0.12	0.17	0.23	0.32	0.42	0.53	0.53
Consumption tax (VAT)	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Government consumption expenditure	0.00	-2.28	-2.28	-2.28	-1.71	-2.28	-2.28	-2.28	-2.28	-2.28	-2.28	-2.28	-2.28	-2.28
Employers' social security contributions	0.00	-3.70	-3.70	-3.70	-2.78	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70	-3.70

In case the reduction in the SSC is compensated by a cut in Government consumption the impact of the implementation lag would be a rise in real GDP in the period of the announcement. This reflects both higher income prospects and positive wealth effects related with lower future tax payments. As in the previous case, households with access to financial

³ The share of hand-to-mouth households in PESSOA model is exogenous and is set at 40 per cent in the baseline. The higher is the share of hand-to-mouth households the lower would be the impact of the implementation lag.

markets adjust their behavior towards smoothing their consumption profile. However, previous considerations related to the tight financing conditions apply in full extent also in this case.