

1º COMENTÁRIO DA UGT

AO RELATÓRIO SOBRE A DESVALORIZAÇÃO FISCAL (REDUÇÃO DA TSU)

O Governo divulgou o Relatório sobre desvalorização fiscal, dando sequência a um compromisso assumido no Memorando de políticas económicas e financeiras com o FMI¹ bem como ainda ao Programa do Governo².

QUESTÃO PRÉVIA

Antes de mais, a UGT deve aqui salientar que o Memorando prevê que qualquer redução da TSU deve ser feita num quadro de neutralidade orçamental, não só em termos de Orçamento do Estado, mas também da Segurança Social.

Importa assim ter presente que qualquer redução da TSU implicará uma diminuição das receitas da Segurança Social, a qual terá necessariamente de ser totalmente compensada ou por via de **transferências do Orçamento de Estado para o da Segurança Social (regime contributivo)**.

Qualquer redução da TSU exigirá, por conseguinte, sacrifícios brutais adicionais aos portugueses, sem que estejam assegurados os benefícios concretos em termos de competitividade e emprego visados por esta medida.

A UGT considera ainda que a redução da TSU, desligada de políticas activas de emprego, é muito discutível e que este não é o momento mais oportuno para operar uma redução, atendendo ao contexto de recessão económica e aos novos sacrifícios que uma medida desta natureza implica. Contudo, a UGT empenhar-se-á na discussão desta matéria, visando uma solução justa e equitativa.

¹ “Isto irá envolver uma redução substancial da taxa social única. Esta medida será totalmente ajustada aquando da primeira revisão (final de Julho 2011, *benchmark* estrutural). As medidas compensatórias necessárias para assegurar a neutralidade fiscal poderão incluir a alteração da estrutura e das taxas do IVA, cortes permanentes adicionais de despesa, e o aumento de outros impostos que não tenham um efeito adverso sobre a competitividade. Na calibração desta medida, iremos tomar medidas para: (i) mitigar o impacto social do aumento dos impostos sobre o consumo; (ii) garantir que as alterações às contribuições para a segurança social são compensadas pela atribuição de receitas equivalentes, por forma a não pôr em risco a sustentabilidade do sistema de pensões; e (iii) garantir que as alterações fiscais se reflectem numa baixa de preços. Se bem que a proposta possa ser implementada em duas fases, o primeiro grande passo será dado no contexto do Orçamento do Estado de 2012. Será estabelecido um *benchmark* estrutural para Outubro de 2011 aquando da primeira revisão.”

² “Política de “desvalorização fiscal” que visará criar emprego e promover o crescimento económico. Através desta medida – redução da TSU - pretende-se contribuir para uma redução substancial dos custos de produção das empresas, pensando sobretudo no efeito que pode exercer sobre as que produzem bens e serviços transaccionáveis, e ajudar a restaurar a competitividade da economia portuguesa. A medida será compensada de forma a garantir a neutralidade do ponto de vista do défice orçamental através, designadamente, de cortes adicionais de despesa pública e medidas na área dos impostos indirectos”

O Relatório, que contou com a participação de representantes de vários Ministérios e do Banco de Portugal, apresenta um conjunto de possíveis cenários para a redução da TSU (redução generalizada, por sectores exportadores, por níveis salariais, para empresas criadoras de emprego), identificando vantagens e desvantagens em cada um deles e efectuando uma estimacão macroeconómica dos seus impactos. Note-se que não só o documento acaba por ter implícito o reduzido efeito da diminuicão da TSU como **não apresenta nenhuma proposta concreta quanto a esta matéria, que possa ser assumida como uma proposta efectiva do Governo.**

É um documento que, no entender da UGT, se encontra bem estruturado e sistematizado, constituindo, em traços gerais, uma boa base de partida para uma reflexão e discussão mais aprofundada sobre esta matéria, nomeadamente a que deverá necessariamente ocorrer em sede de concertacão social.

Este é um dossier que deve continuar a ser aprofundado nas suas múltiplas dimensões, considerando a UGT que o Relatório deve continuar a ser desenvolvido.

A UGT não pode deixar de referir que os impactos sobre os custos estão claramente subavaliados.

Com efeito, os cenários construídos têm por base uma reducão da TSU apenas para os trabalhadores por conta de outrem (tempo inteiro ou parcial), sendo omissos em relacão aos trabalhadores independentes. Ora, não nos parece aceitável que num contexto recente em que, nomeadamente por via do Código Contributivo da Segurança Social, se procurou harmonizar a situacão nestes dois regimes em termos de contribuicões/ protecção venham a ser propostas soluções que comprometam tal harmonizacão. Entendemos assim que a inclusão do trabalho independente na discussão sobre a reducão da TSU deve estar presente.

O Relatório contém ainda outras lacunas em matérias que se consideram importantes, nomeadamente no que respeita às formas de compensacão da reducão das receitas de segurança social na sequência da reducão da TSU. Seria desejável que o Relatório apresentasse nomeadamente um conjunto de informações quanto à forma e impactos não só de um aumento geral das receitas do IVA, como também de simulações de diferentes hipóteses de evolução do IVA – transferências de bens e serviços para taxas de IVA superiores, eventual aumento de taxas do IVA - ou ainda quanto a possível aumento de outros impostos.

Atendendo à existência de isenções e reduções de TSU importaria uma clarificacão da forma de articulacão destas com os vários cenários de reducão de TSU. Prevê-se uma duplicacão de incentivos?

A forma de compensacão da perda de receitas para a Segurança Social é, para a UGT, uma questão central em toda a discussão.

No mesmo sentido, não se vislumbram igualmente especiais preocupações quanto à forma de responder aos dois objectivos inscritos no Programa do Governo em relação a esta medida de desvalorização fiscal – a **criação de empregos e o crescimento económico** -, o que não deixa de ser surpreendente.

QUESTÕES CENTRAIS PARA A UGT

A UGT já expressou anteriormente a sua disponibilidade para encetar a discussão sobre a redução da TSU, ainda que o carácter de urgência que o Governo pretende agora introduzir não se pareça coadunar com os compromissos internacionais, que apontam para a adopção de tais medidas em 2012 (ainda que tal signifique a sua discussão no quadro do OE2012).

Para a UGT, a redução da TSU é uma matéria muito sensível, com impactos profundos sobre as pessoas e a segurança social, pelo que deverá ser objecto de uma reflexão profunda e detalhada, o que exigirá certamente tempo.

Por outro lado, apesar de termos presente que a redução da TSU é um compromisso constante do memorando com a Troika, e que por conseguinte tem que ser tido em conta, não podemos deixar de ter presentes os dados comparados com a União Europeia, apresentados no próprio Relatório relativamente a Portugal: diferencial negativo das contribuições sociais e um diferencial já positivo dos impostos indirectos, nomeadamente do IVA, que nos poderiam remeter para uma estratégia diferente.

A UGT considera ainda que a melhoria da competitividade das nossas empresas e do País não se centra na questão da redução dos custos salariais – que em comparação com outros Estados-membros são não só inferiores, como têm apresentado um diferencial positivo. De facto, promover a competitividade depende de muitos outros factores, tais como a capacidade técnica das empresas, a eficiência da Administração Pública, a inovação tecnológica, a qualificação dos recursos humanos e o combate à economia clandestina, que devem igualmente merecer uma resposta urgente por parte do Governo e que, por conseguinte, ser objecto de discussão com os parceiros sociais.

Para a UGT existem alguns **pontos essenciais** nesta discussão:

- Tal como é referido no Memorando de Entendimento com a Troika e no próprio relatório, qualquer redução da TSU deve ser feita num quadro de neutralidade orçamental, não só em termos de Orçamento do Estado, mas também da Segurança Social. Ou seja, a redução da TSU não pode traduzir-se numa quebra de receitas do sistema previdencial de Segurança Social, devendo por isso ser estabelecido um mecanismo automático de transferência por parte do **Orçamento do Estado que compense integralmente a perda de receitas por parte da segurança social.**

- Qualquer que seja a solução adoptada, esta traduzir-se-á inequivocamente num sacrifício para a população portuguesa. Nesse sentido, é fundamental assegurarmos que esse sacrifício terá efectivas contrapartidas em termos de melhoria da competitividade e da criação de empregos e **não se transforme apenas num aumento injustificado de lucros para muitas empresas**, nomeadamente no sector de bens e serviços não transaccionáveis, em que muitas delas já apresentam elevados níveis de lucro.
- A compensação pela redução das receitas na segurança social deverá ser feita, em nosso entender, preferencialmente por via do aumento de receitas, mais do que pela redução de despesas, já que esta última tende a penalizar mais a população mais vulnerável e/ou os trabalhadores da Administração Pública. Não podemos porém concordar que a única alternativa analisada no Relatório seja a do aumento do IVA, não só pelos impactos directos sobre o poder de compra das famílias e redução do consumo, como também pela injustiça social de tal solução. É fundamental evitar impactos negativos, especialmente para as famílias de mais baixos rendimentos. Por outro lado, não podemos ignorar que **temos actualmente taxas de IVA superiores aos nossos principais parceiros comerciais**, e uma subida de taxas pode ter efeitos contraproducentes em termos de concorrência e de aumento da fraude fiscal.
- A UGT considera que deve ser igualmente ponderado um aumento da tributação de certos rendimentos tais como as mais-valias ou bens patrimoniais bem como a criação de uma “taxa extraordinária de IVA” a incidir sobre artigos considerados de luxo, garantindo-se assim uma maior equidade nos sacrifícios exigidos.
- Face aos elevados sacrifícios exigidos, a possibilidade de uma introdução gradual da redução da TSU – como é aliás referida no Relatório – merece ser aprofundada, especialmente de forma a evitar soluções que provoquem aumentos brutais da carga fiscal com efeitos no aprofundamento da recessão e conseqüente destruição de emprego.
- A UGT rejeita a visão de que a melhoria da competitividade das nossas empresas e do nosso País passa pela redução dos custos salariais. Para a UGT, a promoção da competitividade passa por outras questões fundamentais e para as quais é urgente implementar medidas, nomeadamente em áreas como o funcionamento da Justiça, o combate à economia clandestina, uma melhor regulação económica, o reforço da capacidade técnica das empresas, apoiando por exemplo a entrada de novos quadros, a formação profissional contínua. Muitas destas questões foram nomeadamente objecto do recente tripartido sobre competitividade e emprego.

- O diálogo social e a procura de consensos em torno desta matéria afiguram-se-nos como aspectos determinantes neste dossier. Nesse sentido, considera-se essencial a discussão da redução da TSU em sede de concertação social, discussão que deve ser articulada com a de outras matérias, como as referidas no ponto anterior.

O RELATÓRIO – PRIMEIRAS OBSERVAÇÕES GERAIS DA UGT

Como já referimos previamente, o Relatório constitui uma base de partida para as discussões futuras em matéria de redução da TSU em Portugal, carecendo porém de algumas informações adicionais, nomeadamente sobre as alternativas para a compensação de perda da receita de segurança social, sobre a evolução dos nossos custos unitários do trabalho no contexto da União Europeia ou ainda em relação à evolução da capacidade de penetração das nossas empresas nos mercados externos, que nalguns sectores tem sido especialmente positiva.

Efeitos macroeconómicos da redução da TSU

Neste capítulo do Relatório são referidos alguns aspectos positivos desta medida, nomeadamente a redução dos custos de produção nacionais das empresas exportadoras, que equivale a uma depreciação da taxa de câmbio real, promovendo as exportações e também potenciando um acréscimo da procura de trabalho.

Porém, a UGT não pode deixar de salientar que um dos efeitos imediatos do aumento do IVA será “uma redução dos salários reais e do rendimento disponível das famílias”, o que agrava ainda mais a situação dos trabalhadores e pensionistas, já afectados sucessivas medidas de austeridade (designadamente nos PEC).

No Relatório admite-se ainda que os efeitos recessivos no PIB possam vir a ser superiores às projecções apresentados já que o modelo utilizado se sustenta na racionalidade dos agentes, o que pode não ocorrer num contexto de incertezas e dificuldades como o que se atravessa actualmente. O impacto na competitividade externa depende, por exemplo, de uma efectiva transmissão da redução de custos do trabalho aos preços finais de bens e serviços, o que é reconhecido como fortemente incerto nas empresas produtoras de bens não transaccionáveis.

É neste quadro que devem ser prudentemente discutidas as diferentes opções na redução da TSU, mas também nas contrapartidas para compensar as perdas de receita. A UGT considera que os objectivos de crescimento económico, de criação de emprego e de equidade e bem-estar social devem estar presentes em toda a discussão, numa perspectiva de curto e de médio prazo.

Cenários para a redução da TSU

O Relatório avança com um conjunto de cenários independentes, admitindo-se porém que possam vir a coexistir soluções mistas.

O **Cenário 1**, que o Relatório apresenta como cenário de referência, prevê uma redução generalizada da TSU para todos os sectores de actividade, avançando-se – ainda que sem quaisquer explicações técnicas – com a hipótese de redução de 3.7%. Este cenário de fácil aplicação implicaria, no entanto, uma perda muito significativa de receitas para a segurança social - **na ordem de 1480 milhões** (400 milhões por ponto percentual de redução). Tal exigiria medidas muito duras para compensar esse volume de receitas.

Por outro lado, a UGT tem enormes reservas quanto à efectiva redução nos preços finais, especialmente no segmento dos não transaccionáveis, ficando assim em causa a eficácia da medida em termos de melhoria da competitividade global. De facto, a medida poderia transformar-se simplesmente num aumento injustificado das margens de lucro para muitas empresas, sem benefícios para o emprego ou para o País.

Este é um cenário que, por conseguinte, nos levanta profundas discordâncias.

O **Cenário 2** – focaliza-se a redução da TSU à criação líquida de emprego, admitindo-se a eliminação da TSU e impondo-se simultaneamente uma taxa mínima efectiva de contribuições por parte da empresa de, por exemplo, 8%. Esta solução teria, segundo o documento, a vantagem de ser mais selectiva, fomentar a contratação de desempregados, tendo como garantia imediata novas receitas fiscais e a redução despesas com subsídio de desemprego. Porém, tais garantias só existirão se os novos postos de trabalho forem ocupados por desempregados. De registar que esta medida, tal como definida no relatório, tem uma **perda de receitas estimada de 480 milhões**.

Considerando positiva a articulação da redução da TSU com a criação de empregos, **não se compreende, nem se aceita, que a única hipótese considerada seja a da eliminação total da TSU.**

Por outro lado, importa questionar como se articularia esta medida com os incentivos à contratação individual de desempregados e jovens (isenções e /ou reduções) já existentes e de que as empresas já beneficiam. Para a UGT, não se justifica que as empresas venham beneficiar de duplos benefícios para o mesmo trabalhador, pelo que a situação tem que ser devidamente esclarecida. Ainda menos se justifica que os trabalhadores actualmente abrangidos não tenham um tratamento muito mais favorável.

Acresce ainda que algumas propostas apresentadas como o alargamento temporal de isenções de TSU já existentes ou ainda o seu alargamento a todos os desempregados e

contratados a termo exigem uma reflexão e discussão mais ampla, nomeadamente no quadro de uma eventual reorientação das políticas activas de emprego.

Esta medida exigiria ainda um grande controlo administrativo na verificação da efectiva criação líquida de emprego e do não recurso a situações como a transferência de trabalhadores entre empresas de um mesmo grupo.

O Cenário 3- prevê a redução da TSU apenas em determinados sectores pré-definidos e direccionada para os sectores mais exportadores, com 4 hipóteses:

- A) Sectores industriais
- B) Sectores industriais e Turismo
- C) Sectores com maior intensidade exportadora (valor das exportações em % volume de negócios é superior a 20%)
- D) Exclusão dos sectores de rede e financeiros

A **perda de receitas estimada varia entre 80 e 360 milhões de euros**, por cada ponto percentual de redução.

Este é um cenário que procura ir ao encontro de um dos grandes objectivos da medida, o de apoiar as empresas exportadoras por via da redução dos seus custos de trabalho, que normalmente são sectores com forte predominância de baixos salários.

Compreende-se a dificuldade de tal cenário, nomeadamente no que respeita ao total cumprimento das regras de auxílio estatal comunitárias, o que poderá implicar a necessidade de derrogações formais. Contudo, é uma hipótese que exige uma clarificação imediata em termos de aceitação por parte da União Europeia.

O cenário 4- prevê a redução da TSU nos salários mais baixos, com a criação de um sistema progressivo para as contribuições sociais a cargo da entidade empregadora. Esta medida iria beneficiar, em primeira linha, as empresas de bens transaccionáveis, com elevado peso de baixos salários. O Relatório estima os custos para duas hipóteses distintas:

- para salários **até 1000€ - custo de 282 milhões de euros** por ponto percentual;
- para salários **até 1500€ - custo de 385 milhões de euros** por ponto percentual.

A UGT já anteriormente tinha defendido a possibilidade de redução da TSU para salários mais baixos.

Os valores previstos para a hipótese 2 (redução para salários até 1500€) parecem-nos, no actual panorama salarial, excessivamente elevados. O estabelecimento de um limite de 1500€ acabaria por abranger uma larga maioria dos trabalhadores portugueses, o que não parece ser o objectivo deste cenário.

Assim, a UGT sugere que sejam analisados os impactos de uma redução de TSU em valores inferiores aos 1000€, tendo em vista nomeadamente actuar a nível do aumento do salário mínimo.

A UGT não pode deixar de expressar a sua preocupação face a uma limitação apontada no Relatório em relação a este cenário – a possibilidade de promover actividades de baixa intensidade tecnológica, com baixos salários e trabalhadores menos qualificados.

De notar ainda que esta solução poderia transformar-se num constrangimento à negociação salarial e à actualização dos salários, exercendo pressão para manter níveis salariais mais baixos. Esta é uma situação que pode e deve ser devidamente acautelada.

EM CONCLUSÃO

A diminuição da Taxa Social Única (TSU) para as empresas vem sendo apontada, por muitos, como a grande solução para o aumento de competitividade e promoção das exportações.

Como já referimos, apesar de não considerarmos o actual contexto económico e social propício a uma redução da TSU e simultaneamente de considerarmos que o cerne dos nossos problemas de competitividade não se encontra nos custos laborais, a UGT empenhar-se-á na discussão da medida e na procura de um consenso.

Reafirmamos que é essencial que as perdas para a segurança social sejam totalmente compensadas e que a medida que vier a ser adoptada seja positiva para a competitividade, o crescimento e o emprego.

Para a UGT, a redução da TSU deve necessariamente estar associada à criação líquida de empregos.

Rejeitamos portanto uma redução generalizada da TSU – a todos os sectores e todos os trabalhadores – solução excessivamente cara e de impactos muitos incertos, podendo traduzir-se especialmente em aumentos das margens de lucro em todos os sectores e, em particular nos não transaccionáveis, sem impactos sensíveis na competitividade.

Assim, a **UGT defende um cenário misto:**

- Uma redução da TSU para os novos postos de trabalho, em contexto de criação líquida de emprego - medida de apoio ao emprego;

- Em simultâneo, uma redução menor da TSU para o conjunto de trabalhadores com salários mais baixos, apontando para valores na ordem dos 600€. Uma solução desta natureza favoreceria o segmento exportador, tradicionalmente com mão-de-obra intensiva e de baixos salários.

Para evitar que a redução da TSU para baixos salários pudesse transformar-se numa “armadilha” para manter um valor salarial baixo ou impedir uma normal actualização, deverá ser introduzido um mecanismo que permita que a empresa mantenha o benefício no ano seguinte, apenas quando o salário tiver registado uma actualização, tendo como máximo do benefício o valor da taxa de inflação.

A diminuição da TSU deve ainda estar ligada ao aumento da **retribuição mínima mensal garantida**, permitindo por esta via um aumento mais justo daquela retribuição sem pôr em causa a melhoria da competitividade das empresas.

01-09-2011

Aprovado por unanimidade