



Ministério das Finanças e da Administração Pública
Direcção-Geral de Estudos e Previsão

DOCUMENTO DE TRABALHO Nº. 37

**O Sistema Fiscal e o Sistema de Transferências: efeito sobre a participação no
Mercado de Trabalho**

Carla Rodrigues*

Abril 2005
(versão final)

Abstract

The aim of this work is to study the microeconomic effects on labour market arising from the interaction of the tax and transfer systems. Thus, for households including individuals in the labour market, hence liable to taxes, net income implicit in income statements was compared to net income in a theoretical situation resulting from these individuals leaving their jobs to depend on the welfare system. The study considers the main taxes on labour, namely, the personal income tax and social security contributions. The theoretical situation is evaluated considering the following transfers: unemployment subsidy, minimum guaranteed income and retirement pension. The results presented include an estimation of the percentage of households that would be better off in the theoretical situation as well as the effect on poverty, inequality and progressivity measures resulting from individuals moving to the welfare system.

Keywords: Personal Income Tax, Social Security Contributions, Social Transfers, Labour Market.

JEL Classification: H2, H5.

* Direcção Geral de Estudos e Previsão.

Agradece-se à Dr.^a Maria Eugénia Pires, Sub-Directora Geral de Estudos e Previsão, os comentários e sugestões ao documento, ao Dr. Pedro Rodrigues, economista da DGEP, os valores apresentados no Anexo 3 e aos técnicos da DGITA, na pessoa do Dr. Paulo Oliveira, a colaboração prestada no acesso à base de dados subjacente ao estudo. Os erros e omissões são da exclusiva responsabilidade da autora.

Sumário

O objectivo deste trabalho é o estudo dos efeitos microeconómicos, sobre o mercado de trabalho, resultantes da interacção entre o sistema fiscal e o sistema de transferências. Assim, é comparada a situação de agregados fiscais que incluem indivíduos presentes no mercado de trabalho e sujeitos ao pagamento de impostos, com uma situação teórica em que estes indivíduos optam por não trabalhar acedendo, em contrapartida, ao sistema de transferências. O estudo considera os principais impostos sobre o factor trabalho, o Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares e as Contribuições para a Segurança Social. A situação teórica é analisada considerando-se, sucessivamente, o subsídio de desemprego, o Rendimento Mínimo Garantido e a pensão por reforma. Os resultados mostram a percentagem de agregados fiscais para os quais é vantajoso que os seus elementos elegíveis mudem para o sistema de transferências e o efeito que essa mudança tem na pobreza, desigualdade e progressividade.

Palavras-chave: Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares, Contribuições para a Segurança Social, Transferências Sociais, Mercado de Trabalho.

Índice

1	<i>Introdução</i>	6
2	<i>A tributação do rendimento do trabalho- comparações internacionais</i>	8
3	<i>O impacto do IRS e Contribuições Sociais sobre a participação no mercado de trabalho</i>	13
3.1	Hipóteses base gerais e critérios para a apresentação de resultados	13
3.2	Declaração de rendimentos	14
3.3	Medidas de pobreza	20
3.4	Medidas de desigualdade e de progressividade	22
4	<i>Conclusões</i>	24
5	<i>Anexos</i>	28
	Anexo 1: O sistema fiscal em 2000- IRS e CSS	28
	Anexo 2: Pensão por velhice (valores mínimos em 2000)	30
	Anexo 3: Carreira contributiva à idade de reforma	31
	Anexo 4: Agregados familiares considerados em cada análise	31
	Anexo 5: Regimes Legais em 2000	32
	Anexo 6: Conceitos	35
	Referências	38

Índice de Quadros

Quadro 1. Impostos sobre o trabalho em percentagem do PIB (1990-2001)	10
Quadro 2. Estrutura Fiscal (2001)	11
Quadro 3. Principais elementos da declaração de rendimentos	17
Quadro 4. Estratificação dos sujeitos passivos, por fonte de rendimento	18
Quadro 5. Estrutura de rendimento, por fonte de rendimento	19
Quadro 6. Proporção de agregados fiscais abaixo da linha de pobreza relativa	22
Quadro 7. Medidas de desigualdade	23
Quadro 8. Medidas de progressividade	24
Quadro 9. Pensão por velhice (valores mínimos em 2000)	30
Quadro 10. Carreira contributiva à idade de reforma	31
Quadro 11. Agregados familiares considerados em cada análise	31
Quadro 12. Rendimento Mínimo Garantido	34

Índice de Gráficos

Gráfico 1. Tributação do trabalho (em percentagem dos custos de trabalho)- 2004	12
Gráfico 2. Taxa marginal do IRS e CSS dos empregados (em percentagem do salário bruto) - 2004	12
Gráfico 3. Distribuição dos agregados fiscais por quintis de rendimento bruto	20

Abreviaturas

APW- Average Production Worker

CIRS- Código do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares

CSS- Contribuições para a Segurança Social

DGEP- Direcção Geral de Estudos e Previsão

FGT- Foster-Greer-Thorbecke

IRS- Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares.

MIRS- Modelo de Microsimulação do IRS.

OCDE- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico.

PIB- Produto Interno Bruto.

RMG- Rendimento Mínimo Garantido.

1 Introdução

Estudos recentes¹ sobre os sistemas fiscais dos países da União Europeia identificaram a excessiva tributação sobre o trabalho, designadamente em contribuições para a segurança social e imposto sobre o rendimento das pessoas singulares, quer em termos de carga fiscal, quer em termos de importância relativa nas receitas fiscais.

Na segunda metade da década de 90, durante a fase ascendente do ciclo económico, o aumento nas receitas fiscais criou espaço para que muitos dos países da União Europeia procedessem à redução da carga fiscal sobre o factor trabalho. No entanto, mesmo após estas reduções, conclui-se que, num contexto internacional, os países da União Europeia continuam com um nível de tributação sobre o trabalho relativamente elevado, mesmo em comparação com países de idêntico desenvolvimento económico.

A exposição crescente à concorrência internacional na captação de investimento, a liberalização dos movimentos de capitais e o advento do comércio electrónico, entre outros, são argumentos que têm sido utilizados para defender que se deve fazer uma redução mais acentuada, em termos relativos, em outros impostos que não os que incidem sobre o factor trabalho.

Porém, são cada vez mais numerosos os argumentos a favor da redução dos impostos sobre o trabalho. Apesar do carácter progressivo dos sistemas fiscais dos países da União Europeia, a excessiva tributação penaliza, principalmente, os trabalhadores com baixos rendimentos o que, associado ao sistema de transferências, pode fornecer um incentivo para que estes trabalhadores deixem de trabalhar. Por outro lado, tributar excessivamente os trabalhadores com remunerações mais elevadas, geralmente melhor qualificados, pode ter como consequência a sua deslocalização para regiões ou países com condições fiscais mais vantajosas.

A solução do problema poderia passar por uma redução da despesa pública, tendo no entanto que ser levada em consideração alguma rigidez da despesa num contexto de envelhecimento da população, em que se antevê a médio prazo um crescimento significativo das despesas com pensões, cuidados médicos e acompanhamento social. Assim, têm sido sugeridas duas abordagens neutrais em termos de receita:

¹ Joumard (2002) e Bronchi e Gomes Santos (2001)

- Reequilibrar o sistema fiscal, de forma a que a redução dos impostos sobre o trabalho seja compensada com o aumento de outros impostos;
- Alargar a base fiscal, eliminando isenções e regimes especiais, criando margem para a redução das taxas de imposto.

O cenário em Portugal não difere muito do da União Europeia. Bronchi e Gomes Santos (2001) identificam como problemas a elevada carga fiscal sobre o trabalho a par do sistema de transferências como factor desincentivador do trabalho no caso de indivíduos de baixos rendimentos, o tratamento fiscal diferenciado dos rendimentos das pessoas singulares, em função da origem do rendimento, a que acresce a persistência de alguma ineficiência da administração fiscal e um elevado número de isenções e regimes especiais noutros impostos, destacando-se os impostos sobre a propriedade².

Não obstante a elevada carga fiscal sobre o factor trabalho, Portugal, a par do Reino Unido e da Irlanda, é dos países da União Europeia em que o rendimento do trabalho é menos tributado. Adicionalmente, as taxas marginais sobre os contribuintes de baixos e médios rendimentos não são excessivamente elevadas, parecendo não constituírem um factor desincentivador a que o segundo titular participe no mercado de trabalho³.

O presente estudo tem por objectivo analisar se o sistema fiscal, combinado com o sistema de transferências, constitui um incentivo para que os indivíduos deixem de trabalhar. São considerados o Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares (IRS) e as Contribuições para a Segurança Social (CSS) dos trabalhadores dependentes. As transferências consideradas são o subsídio de desemprego, o Rendimento Mínimo Garantido (RMG) e a pensão por reforma.

Para a realização do estudo foi usada a base de dados IRS-2000, que corresponde a uma amostra aleatória de declarações de rendimentos e inclui 113445 observações. A base de dados contém os principais elementos das declarações de rendimentos, incluindo as CSS dos titulares de rendimentos da categoria A. O estudo recorre ao Modelo de Microsimulação do IRS (MIRS), desenvolvido na Direcção Geral de Estudos e Previsão (DGEP).

Compara-se a situação contida na declaração de rendimentos (situação inicial) com uma situação teórica (situação alternativa), em que os elementos do agregado fiscal elegíveis passam

² A tributação sobre a propriedade sofreu, em 2003, uma reforma profunda, com a introdução do Imposto Municipal sobre Imóveis e o Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis.

³ Reis (2001).

a depender das transferências sociais, avaliando-se qual das opções é a mais vantajosa para o agregado fiscal (mediante a comparação do rendimento disponível em ambas as situações).

A análise pode ser conduzida sob duas perspectivas: a primeira, tomando em consideração os indivíduos que se encontram a trabalhar e que, dado o imposto a que são sujeitos, têm incentivo em deixar de o fazer, para passarem a depender do sistema de transferências; a segunda, a dos indivíduos que não se encontram a trabalhar, e que ao fazê-lo ficam sujeitos ao pagamento de impostos, o que pode constituir um incentivo para que permaneçam no sistema de transferências. Tendo em atenção a informação disponível (amostra de declarações de rendimento), apenas a primeira perspectiva será analisada.

Adicionalmente, existem ainda mais duas considerações, relacionadas com a informação utilizada. A primeira, é admitir-se que só têm incentivo a passar para o sistema de transferências os indivíduos com um IRS liquidado positivo e/ ou CSS positivas, uma vez que, se o valor global das contribuições e impostos for nulo, não se coloca a questão do sistema fiscal estar a afectar a decisão dos indivíduos (por hipótese não pode haver imposto/ contribuição negativo). A segunda, é que não são considerados factores complementares ao sistema fiscal e que podem influenciar a opção dos indivíduos, como sejam os custos de trabalho⁴ e as preferências.

O estudo está dividido em três secções: na primeira é apresentada a tributação do trabalho na União Europeia e em Portugal. A análise do IRS e das CSS como factores de incentivo à deslocação para o sistema de transferências é feita na segunda secção. Termina-se com um resumo dos resultados obtidos.

2 A tributação do rendimento do trabalho- comparações internacionais

Estudos recentes⁵ mostram que, apesar das reformas fiscais implementadas pelos países da União Europeia, aproveitando a subida das receitas fiscais na segunda metade da década de 90, a tributação do factor trabalho continua relativamente elevada, em comparação com outros países de idêntico desenvolvimento económico.

Portugal é um dos países da União Europeia com menor tributação do factor trabalho. No entanto alguns elementos justificam uma análise mais detalhada dos efeitos da tributação do trabalho sobre o mercado de trabalho em Portugal, designadamente:

⁴ Deslocações, alimentação, vestuário etc.

⁵ Joumard (2002) e Bronchi e Gomes Santos (2001).

- A crescente concorrência internacional na captação de investimentos, que se tem intensificado com a adesão à União Europeia de países com mão de obra, em média, mais competitiva, porque com salários mais baixos e maior escolaridade;
- A possibilidade de que a combinação entre tributação do factor trabalho e o sistema de transferências constitua um incentivo a que os indivíduos deixem de trabalhar, principalmente em níveis de rendimento mais baixos;
- A possibilidade de que a excessiva tributação em níveis de rendimento mais elevados, geralmente correspondentes a trabalhadores mais qualificados, possa promover a deslocalização desses trabalhadores para regiões ou países com condições fiscais mais favoráveis. Adicionalmente, taxas de imposto marginais elevadas poderão constituir um desincentivo a uma maior participação no mercado de trabalho por parte do agregado familiar.

Os problemas identificados no sistema fiscal português, com potenciais repercussões sobre o mercado de trabalho, incluem:

- a persistência da economia informal com peso relativamente elevado (estima-se que entre 20% a 25% do PIB⁶);
- tratamento diferenciado dos rendimentos do trabalho, em função da sua origem, destacando-se, por exemplo, as deduções específicas atribuídas a cada categoria de rendimento;
- ineficiências na administração fiscal;
- dificuldades diversas no cruzamento de dados, o que dificulta o combate à fraude e evasão fiscais e complexidade da legislação.

No Quadro 1 apresenta-se a evolução do peso das contribuições e impostos sobre o trabalho no Produto Interno Bruto (PIB), entre 1990 e 2001. Considera-se o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e as contribuições para a segurança social efectuadas por empregados e empregadores. De notar que o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares ultrapassa o que pode ser considerado tributação do rendimento do trabalho, uma vez que inclui outro tipo de rendimentos (capitais, prediais, mais valias, etc.). No entanto, a maioria do rendimento sujeito a este imposto corresponde, efectivamente, a rendimento do trabalho. Não estão contabilizados outros impostos sobre o trabalho, que assumem um peso pouco significativo e para os quais não existe informação para todos os países considerados.

⁶ Schneider e Enste (2000).

Quadro 1. Impostos sobre o trabalho em percentagem do PIB (1990-2001)

	Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares				Total ⁷			
	1990	1995	2000	2001	1990	1995	2000	2001
UE15	11,0	10,8	10,9	10,8	21,1	21,3	21,1	21,1
Irlanda	10,7	10,1	9,6	8,9	15,4	14,6	13,6	13,0
Portugal	4,6	5,9	6,0	6,0	12,2	14,2	14,3	14,6
Grécia	4,1	3,9	5,1	5,4	12,9	13,0	14,4	15,1
Luxemburgo	9,6	9,2	7,4	7,2	19,2	18,9	16,5	17,1
Reino Unido	10,0	9,4	10,8	11,3	16,0	15,4	17,0	17,5
Espanha	7,2	7,7	6,6	6,9	17,5	17,8	17,2	17,7
Holanda	10,6	7,9	6,2	6,5	23,7	21,9	18,8	17,9
Itália	10,2	10,7	10,8	10,9	21,9	21,9	22,3	21,7
França	5,1	5,0	8,2	8,0	22,5	22,3	23,5	23,3
Alemanha	9,1	10,5	9,6	10,0	20,7	24,4	23,4	23,6
Áustria	8,5	8,7	9,5	10,4	20,7	22,5	22,7	23,6
Finlândia	17,2	16,2	14,5	14,1	26,4	28,1	25,6	25,5
Bélgica	13,9	14,3	14,2	14,5	27,3	27,8	27,1	27,7
Dinamarca	24,8	26,7	26,0	26,3	26,2	28,2	28,3	28,5
Suécia	20,0	16,2	18,4	16,4	33,6	29,3	32,7	31,4
Hungria	-	6,8	7,2	7,6	-	21,4	18,5	19,0
República Checa	-	5,0	4,9	4,8	-	19,5	19,8	19,8
Japão	8,1	5,9	5,6	5,5	15,9	14,9	14,4	14,7
EUA	10,1	10,0	12,6	12,2	16,6	16,6	19,1	18,9

Fonte: OCDE

Em 2001 Portugal foi um dos países que apresentou menor peso da tributação do trabalho no PIB, situando-se apenas acima da Irlanda. No entanto, o peso da tributação do trabalho no PIB aumentou entre 1995 e 2000, ainda que de forma marginal. Quando se considera apenas o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares as conclusões são idênticas: Portugal continua a ser um dos países com mais baixo peso de contribuições e impostos no PIB, acima da Grécia, República Checa e Japão, mas com uma tendência crescente desde 1990. Esta tendência não deve ser interpretada como resultante apenas do aumento das contribuições e impostos, mas também como consequência de uma maior eficiência da administração fiscal que permitiu o alargamento da base tributária.

⁷ IRS+CSS.

Quadro 2. Estrutura Fiscal (2001)

	Imposto sobre o rendimento das pessoas singulares	Segurança social e outros impostos sobre o trabalho	Imposto sobre as sociedades	Bens e Serviços	Outros
<i>Em percentagem da receita fiscal total</i>					
Grécia	14,73	30,90	9,20	37,86	7,31
Holanda	16,33	36,03	10,36	30,72	6,55
Luxemburgo	17,66	27,45	18,35	26,56	9,98
França	17,74	38,64	7,65	25,20	10,77
Portugal	17,88	27,02	10,83	40,05	4,22
Espanha	19,61	35,85	8,05	29,26	7,22
Áustria	22,91	38,73	6,89	27,14	4,32
Itália	25,91	28,98	8,61	25,62	10,89
Alemanha	27,13	39,76	1,66	28,78	2,68
Irlanda	29,75	14,57	12,09	37,33	6,26
Reino Unido	30,19	17,00	9,46	31,29	12,06
Finlândia	30,50	26,80	10,63	29,45	2,62
Bélgica	31,62	31,42	7,88	24,63	4,44
Suécia	31,91	33,80	5,68	25,07	3,55
Dinamarca	52,75	4,97	6,28	32,16	3,85
República Checa	12,49	44,60	11,01	30,55	1,36
Hungria	19,57	33,10	6,07	38,71	2,55
Japão	20,07	37,67	12,70	18,99	10,57
EUA	42,33	24,59	6,47	16,05	10,55

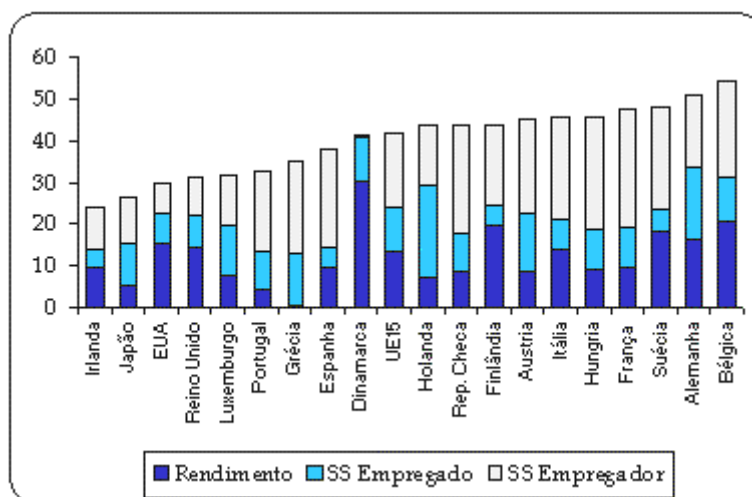
Fonte: OCDE

Da observação do Quadro 2 conclui-se que, em 2001, Portugal era um dos países com mais baixo peso das contribuições e impostos sobre o trabalho nas receitas públicas.

No Gráfico 1 apresenta-se a tributação do factor trabalho em percentagem dos custos do trabalho⁸. Portugal é o sexto país, do grupo de países considerado, com tributação do trabalho em percentagem dos custos de trabalho mais baixa e o segundo, a seguir à Grécia, em que os impostos sobre o rendimento em percentagem dos custos dos trabalho assumem menor importância.

⁸ Ver Anexo 6.

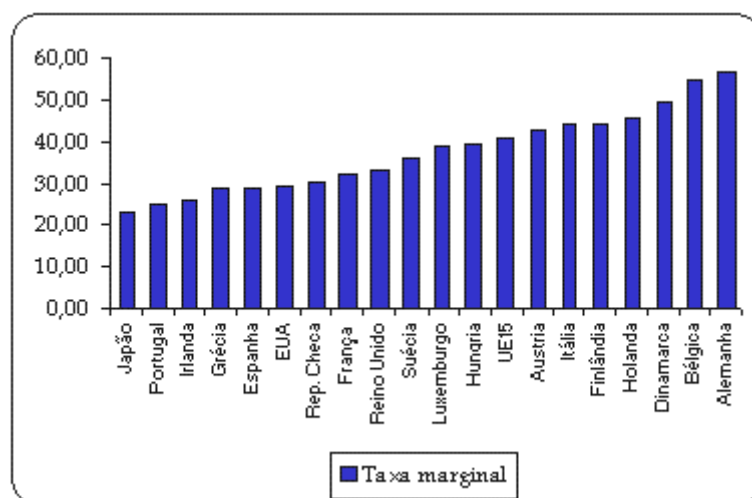
Gráfico 1. Tributação do trabalho (em percentagem dos custos de trabalho)- 2004⁹



Fonte: OCDE

A taxa marginal pessoal (IRS e CSS dos empregados em percentagem do salário bruto) tem em Portugal valores baixos situando-se logo a seguir ao Japão.

Gráfico 2. Taxa marginal do IRS e CSS dos empregados (em percentagem do salário bruto) - 2004¹⁰



Fonte: OCDE

Em resumo, Portugal é um dos países em que o factor trabalho é relativamente pouco tributado, principalmente quando se considera apenas o imposto sobre o rendimento das pessoas singulares. Em comparação com a média europeia, a receita fiscal com origem na tributação do factor trabalho assume menor expressão, quer em termos de PIB, quer em termos das receitas fiscais totais.

⁹ Indivíduo só ao nível do rendimento APW (average production worker, ver Anexo 6).

¹⁰ Indivíduo só ao nível do rendimento APW.

3 O impacto do IRS e Contribuições Sociais sobre a participação no mercado de trabalho

3.1 Hipóteses base gerais e critérios para a apresentação de resultados

Na presente secção é feita a avaliação do impacto sobre a participação no mercado de trabalho dos dois principais elementos da receita fiscal suportados pelos trabalhadores (IRS e CSS) conjugados com as transferências sociais.

Dadas as limitações da informação que serve de base ao estudo tiveram que ser adoptadas algumas hipóteses simplificadoras. Em primeiro lugar, não são considerados os custos inerentes ao acto de trabalhar (despesas de transporte, alimentação, vestuário, apoio à infância, etc.), cuja inclusão determinaria uma redução do rendimento disponível efectivo dos agregados fiscais. Em segundo lugar, só são considerados os agregados fiscais com liquidação de contribuições e impostos maior que zero (não se considera a hipótese de imposto/contribuição negativo como forma de incentivar os indivíduos a permanecerem no mercado de trabalho). Adicionalmente, não são tidas em consideração as preferências dos indivíduos entre o lazer e o trabalho. De acordo com a teoria microeconómica, até certo ponto os indivíduos estarão dispostos a prescindir de rendimento, para disporem de mais tempo de lazer.

As transferências consideradas são o subsídio de desemprego, o Rendimento Mínimo Garantido e a pensão por reforma. Admite-se que os indivíduos podem livremente deslocar-se entre o trabalho e o sistema de transferências considerado, tendo em atenção as condições de elegibilidade. No entanto, existem limitações quer no subsídio de desemprego, quer no RMG que impedem que os indivíduos permaneçam indefinidamente no sistema de transferências.

Finalmente, admite-se que os rendimentos apresentados na declaração são anuais. Na realidade poderão corresponder apenas a parte do ano.

Relativamente à apresentação dos resultados foram adoptadas as seguintes designações:

- Situação inicial: situação apresentada na declaração de rendimentos;
- Situação alternativa: situação em que os rendimentos do trabalho (totais ou apenas do trabalho dependente, conforme o caso) são substituídos pelas transferências sociais correspondentes;
- (Agregado fiscal) com vantagem: agregado fiscal cujo rendimento disponível é superior na situação alternativa;
- (Agregado fiscal) sem vantagem: agregado fiscal cujo rendimento disponível é inferior na situação alternativa;

- Rendimento disponível inicial: rendimento bruto líquido de impostos¹¹;
- Rendimento disponível alternativo: o rendimento disponível inicial dos agregados fiscais com vantagem é substituído pelo rendimento disponível estimado na situação alternativa, enquanto que o rendimento disponível dos agregados fiscais sem vantagem se mantém.

3.2 Declaração de rendimentos

Nesta secção, é comparada a situação inicial com a situação alternativa, substituindo-se o rendimento do trabalho pela transferência social, para os elementos do agregado fiscal elegíveis, ou seja, que cumpram os requisitos necessários para aceder à respectiva transferência social. O objectivo é avaliar a proporção de agregados fiscais com vantagem na situação alternativa, comparativamente a uma situação em que os elementos do agregado se encontrem a trabalhar.

Em cada um dos casos em análise foi necessário estabelecer algumas hipóteses específicas adicionais, que a seguir se enunciam:

Subsídio de desemprego

- Incluem-se apenas agregados fiscais em que pelo menos um dos elementos depende principalmente de rendimentos da categoria A¹², avaliando-se, assim, apenas agregados fiscais “presentes” no mercado de trabalho sob a forma de trabalhadores dependentes. Esta restrição implica que estarão a ser avaliados 69,6% dos agregados familiares da amostra.
- Pressupõe-se que os elementos que declaram rendimentos da categoria A preenchem todas as condições necessárias para aceder ao subsídio de desemprego¹³, nomeadamente, cumprimento do tempo necessário em situação de emprego. Sendo a declaração correspondente a um ano não é possível saber se os indivíduos têm registo de remunerações nos 24 meses anteriores à situação de desemprego.
- Devido ao processo de apuramento do IRS, não é analisado o potencial ganho resultante de apenas um dos elementos do agregado fiscal passar a depender do subsídio de desemprego, mantendo-se o outro a trabalhar (no caso de ambos dependerem principalmente do rendimento de categoria A). De facto, no apuramento

¹¹ Ver Anexo 6 (conceitos).

¹² Mais de metade do rendimento do indivíduo deve provir desta categoria e não receber rendimento de pensões. Uma vez que, o rendimento de categorias que não a A e H é apresentado globalmente, atribui-se a cada elemento do agregado fiscal (sujeitos passivos A e B) metade do rendimento apresentado de forma global.

¹³ Ver Anexo 5 (legislação em 2000).

do IRS, o rendimento bruto de cada elemento é somado (após as deduções específicas) e tratado como um todo, não sendo possível a avaliação dos ganhos individuais¹⁴.

- Considerou-se que na situação alternativa, os elementos elegíveis passariam a auferir 65% do seu rendimento bruto anual da categoria A, com um máximo de três salários mínimos nacionais mais elevados e um mínimo correspondente ao mais elevado dos seguintes valores: salário mínimo nacional mais elevado ou ao rendimento bruto anual. Na situação alternativa o rendimento bruto da categoria A de cada elemento do agregado fiscal que dependa principalmente deste tipo de rendimento foi substituído pelo subsídio de desemprego, que não está sujeito nem a IRS nem a CSS. Foi estimado o rendimento disponível na situação inicial e na situação alternativa e fez-se a comparação entre as duas situações de forma a avaliar quais são os agregados fiscais com vantagem e os agregados fiscais sem vantagem.

Rendimento Mínimo Garantido

- Foram identificados os agregados fiscais que poderiam aceder ao RMG, comparando-se o RMG, estimado de acordo com os critérios definidos no Quadro 12¹⁵, com o rendimento de referência¹⁶ do agregado fiscal. Admitiu-se que os dependentes sem informação relativamente à idade¹⁷ são menores. Os agregados fiscais terão direito a compensação se o RMG correspondente for superior ao rendimento de referência. De acordo com o rendimento apresentado nas declarações, teriam direito a compensação cerca de 11,4% dos agregados fiscais da amostra.
- Identificaram-se igualmente os agregados fiscais com rendimentos do trabalho e IRS liquidado e/ ou CSS positivos, concluindo-se que representam 6,3% da amostra.
- Os agregados fiscais com vantagem foram determinados substituindo os rendimentos do trabalho (trabalho dependente ou por conta própria) pelo correspondente subsídio.

¹⁴ Note-se no entanto, que o rendimento da categoria A de cada agregado fiscal não é tratado como um todo desde o início. A cada elemento corresponde determinado rendimento bruto da categoria A e a cada elemento é atribuído um subsídio de desemprego hipotético em substituição deste rendimento.

¹⁵ Ver Anexo 5.

¹⁶ O rendimento de referência considerado corresponde a 80% do rendimento de actividades profissionais (trabalho dependente e trabalho por conta própria) acrescido do rendimento bruto das restantes categorias (capitais, prediais, mais valias e pensões)¹⁶, sendo dado pela seguinte expressão:

$$RF = 0,8 * RT + OR$$

RF Rendimento de referência

RT Rendimento do trabalho

OR Outros rendimentos

¹⁷ Apenas relativamente aos dependentes que declaram rendimentos existe informação quanto à idade.

Pensão por reforma

- Consideram-se apenas os agregados fiscais que incluem pelo menos um sujeito passivo¹⁸ que reuna, potencialmente, as condições para ser pensionista, ou seja, qualquer indivíduo que até 31 de Dezembro de 2000 tenha completado 55 anos, idade a partir da qual é possível, dentro das condições descritas no Anexo 5, aceder à pensão de velhice. Adicionalmente, têm que estar presentes no mercado de trabalho, considerando-se apenas os trabalhadores dependentes¹⁹. Cerca de 7,7% dos agregados da amostra estão nestas condições.
- O número de anos de carreira contributiva considerada em cada idade (a partir dos 55 anos) é o correspondente à carreira contributiva média por idade da reforma (em 2000), fornecida pelo Centro Nacional de Pensões²⁰, e pressupõe-se que aos 55 anos todos os indivíduos têm o número de anos mínimo de carreira contributiva necessário para acederem à pensão de reforma;
- Nos dez anos relevantes para a determinação da pensão de reforma os rendimentos do trabalho dependente não se alteraram em termos reais;
- Quem recebe rendimento de trabalho dependente e rendimento de trabalho por conta própria recebe a pensão correspondente ao rendimento do trabalho dependente;
- Quem já recebe rendimento de pensões, não tem o rendimento do trabalho substituído por rendimento de pensões;
- Todas as situações são consideradas como relativas ao sistema de segurança social geral, não sendo consideradas as condições específicas das reformas dos funcionários públicos.

¹⁸ Os dependentes não são considerados. Apenas 13 dependentes estão nas condições para serem potenciais pensionistas (idade igual ou superior a 54 anos).

¹⁹ Não são considerados os trabalhadores por conta própria, uma vez que a base de dados não tem informação sobre as suas CSS.

²⁰ Ver Anexo 3.

Quadro 3. Principais elementos da declaração de rendimentos²¹

	Sem vantagem		Com vantagem		Com vantagem/ Sem vantagem	
	Situação inicial	Situação alternativa	Situação inicial	Situação alternativa	Situação inicial	Situação alternativa
<i>Subsídio de desemprego</i>						
% de agregados fiscais	81,2		18,7		-	
Rendimento Bruto	100,00	61,55	100,00	94,86	28,61	44,10
IRS Liquidado	100,00	6,05	100,00	13,91	5,37	13,34
CSS	100,00	0,00	100,00	0,00	34,68	-
Rendimento Disponível	100,00	76,62	100,00	109,57	31,08	44,44
<i>Rendimento Mínimo Garantido²²</i>						
% de agregados fiscais	1,4		4,9		-	
Rendimento Bruto	100,00	85,00	100,00	88,46	63,19	65,76
IRS Liquidado	100,00	0,00	100,00	0,00	16,10	-
CSS	100,00	0,00	100,00	0,00	80,00	-
Rendimento Disponível	100,00	93,82	100,00	100,00	61,70	65,76
<i>Pensões por reforma²³</i>						
% de agregados fiscais	88,73		10,96		-	
Rendimento Bruto	100,00	68,94	100,00	92,26	151,75	203,07
IRS Liquidado	100,00	33,82	100,00	59,66	183,45	323,63
CSS	100,00	13,98	100,00	8,74	157,74	98,65
Rendimento Disponível	100,00	80,54	100,00	108,47	145,72	196,26

No Quadro 3 encontram-se os principais elementos da declaração de rendimentos em proporção dos valores na situação inicial bem como a relação de valores entre agregados com e sem vantagem. Da sua observação conclui-se que 18,7% e 10,7% dos agregados fiscais com elementos elegíveis teriam um rendimento disponível mais elevado se o seu rendimento do trabalho dependente fosse substituído pelo subsídio de desemprego e pela pensão por reforma, respectivamente; se o rendimento do trabalho (dependente e/ ou por conta própria) fosse substituído pelo RMG, 4,9% dos agregados beneficiariam.

²¹ Na declaração de rendimentos o rendimento bruto de deficientes não inclui a parte deduzida por benefício fiscal. O rendimento disponível estimado no estudo inclui o rendimento correspondente a este benefício fiscal.

²² Incluem-se os agregados com direito a RMG, rendimento do trabalho positivo e que pagam IRS e/ou CSS.

²³ Os agregados com vantagem pagam IRS e/ou CSS.

A observação do Quadro 3 permite ainda concluir que nos três casos há, como seria de esperar, uma redução do rendimento disponível na situação alternativa, para os agregados sem vantagem. Esta redução é mais acentuada quando se substitui o rendimento do trabalho pelo subsídio de desemprego e menos acentuada quando se substitui o rendimento do trabalho pelo RMG. Para os agregados com vantagem o ganho no rendimento disponível é de 9,6% e de 8,5% quando se considera o subsídio de desemprego e pensão por reforma, respectivamente; quando a transferência considerada é o RMG, o ganho é marginal.

Na situação inicial os agregados com vantagem incluídos na análise da pensão por reforma pagam mais 83,5% de IRS e 57,7% de CSS²⁴ do que os agregados sem vantagem, o que significa que os agregados com vantagem são relativamente mais penalizados pelo IRS do que pelas CSS. Quando se considera a avaliação dos subsídio de desemprego e do RMG, na situação inicial os agregados com vantagem são relativamente menos penalizados pelo IRS.

Quadro 4. Estratificação dos sujeitos passivos, por fonte de rendimento²⁵

	Total		Sem vantagem		Com vantagem	
	SPA	SPB	SPA	SPB	SPA	SPB
<i>Subsídio de desemprego</i>						
Cat. A	94,1	67,7	94,9	69,2	90,7	59,1
Cat. H	1,7	2,7	1,7	2,9	1,7	1,5
Outros	13,4	-	12,3	-	18,1	-
Total	100	-	100	-	100	-
<i>Rendimento Mínimo Garantido²⁶</i>						
Cat. A	72,09	51,76	73,60	23,24	80,47	21,60
Cat. H	19,29	12,47	0,39	0,39	0,55	0,20
Outros	25,04	-	22,91	-	12,12	-
Total	98,37	-	100	-	100	-
<i>Pensões por reforma²⁷</i>						
Cat. A	82,8	35,3	83,9	34,1	74,1	44,5
Cat. H	12,4	9,7	11,3	9,7	21,3	9,6
Outros	12,9	-	10,3	-	31,8	-
Total	100	-	100	-	100	-

No Quadro 4 apresenta-se a estratificação dos sujeitos passivos por fonte de rendimento. Como se pode observar, na avaliação dos subsídio de desemprego e da pensão por reforma

²⁴ 5ª coluna, painel 3 do Quadro 3.

²⁵ A: trabalho dependente; B: trabalho por conta própria; E: capitais; F: prediais; G: mais valias; H: pensões; I: outros rendimentos.

²⁶ Incluem-se os agregados com direito a RMG, rendimento do trabalho positivo e que pagam IRS e/ou CSS.

²⁷ Os agregados com vantagem pagam IRS e/ou CSS.

existem relativamente mais sujeitos passivos de agregados com vantagem a auferirem rendimentos de outras categorias que não a A e a H; quando se considera o RMG passa-se o oposto. Adicionalmente, nos três casos em análise existem relativamente mais sujeitos passivos A e relativamente menos sujeitos passivos B, de agregados com vantagem, a auferirem rendimentos de categoria H.

No Quadro 5 é feita a estruturação do rendimento, observando-se que, na análise dos subsídio de desemprego e das pensões por reforma, para os agregados com vantagem os rendimentos de categoria A têm um peso relativamente mais reduzido no rendimento total enquanto que os rendimentos de categoria H e outras têm um peso relativamente mais significativo. Na avaliação do RMG verifica-se o oposto em relação aos rendimentos de categoria A e outras categorias, mantendo-se a mesma tendência relativamente aos rendimentos de categoria H.

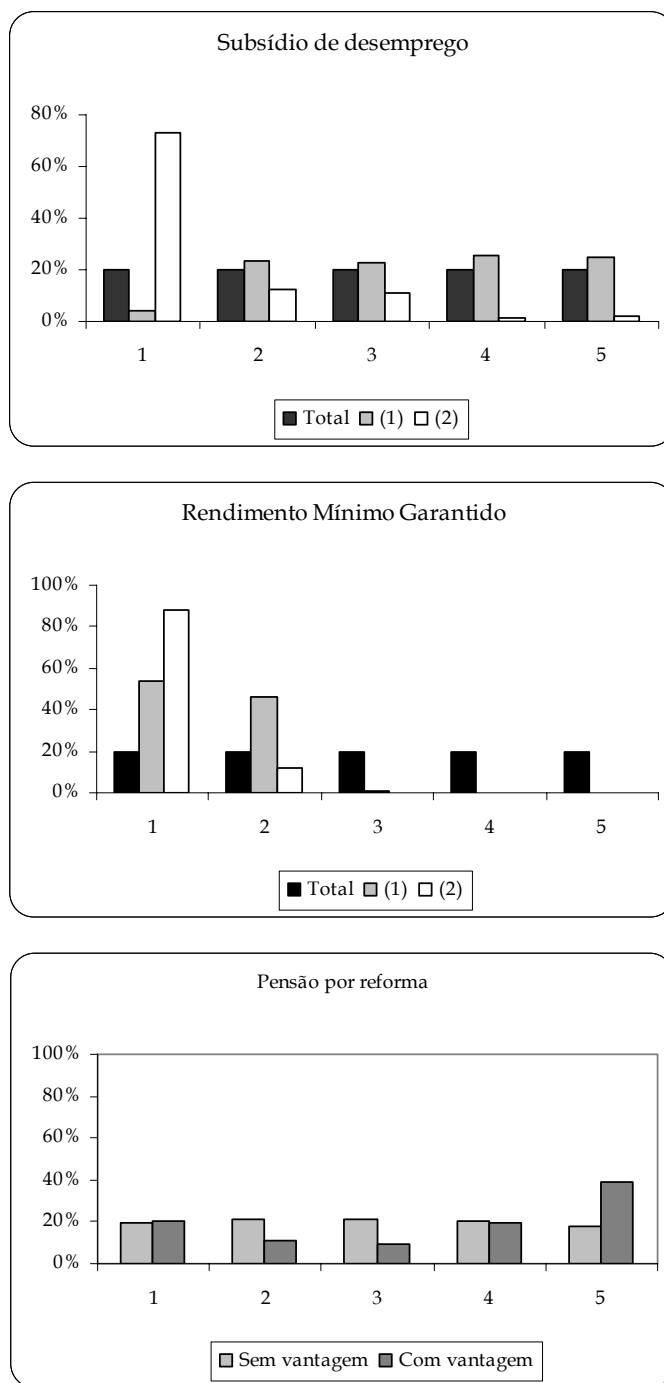
Quadro 5. Estrutura de rendimento, por fonte de rendimento

	Total	Sem vantagem	Com vantagem
<i>Subsídio de desemprego</i>			
Cat. A	95,8	96,3	88,2
Cat. H	1,2	1,2	1,6
Outros	3,0	2,5	10,2
Total	100,0	100,0	100,0
<i>Rendimento Mínimo Garantido</i>			
Cat. A	74,2	95,2	96,3
Cat. H	14,7	0,4	0,5
Outros	11,1	4,3	3,2
Total	100,0	100,0	100,0
<i>Pensão por reforma</i>			
Cat. A	68,7	81,5	79,5
Cat. H	15,1	7,9	9,0
Outros	16,2	10,6	11,5
Total	100,0	100,0	100,0

Conclui-se assim que, nomeadamente nos casos do subsídio de desemprego e da pensão por reforma, os sujeitos passivos com rendimentos mais afectados pela passagem à situação alternativa (rendimento do trabalho) assumem, entre os agregados fiscais com vantagem, um peso relativamente menor. Assim, mais do que o efeito no rendimento- note-se que o rendimento bruto diminui nos três casos, na situação alternativa- é a eliminação das CSS e a redução da taxa marginal de imposto sobre os rendimentos que determina a vantagem.

3.3 Medidas de pobreza

Gráfico 3. Distribuição dos agregados fiscais por quintis de rendimento bruto



(1) Sem vantagem

(2) Com vantagem

RMG: os agregados fiscais sem vantagem ou com vantagem têm direito a RMG, rendimento do trabalho positivo e pagam IRS e/ou CSS.

Pensões por reforma: os agregados fiscais com vantagem pagam IRS e/ou CSS.

No Gráfico 3 apresenta-se a distribuição dos agregados fiscais por quintis de rendimento bruto. Como se pode observar, quer na análise do subsídio de desemprego, quer na análise do RMG, os agregados fiscais com vantagem concentram-se principalmente no primeiro quintil de rendimento, confirmando-se que, nestes dois casos, os agregados com vantagem auferem rendimentos relativamente reduzidos. Na avaliação da pensão por reforma verifica-se que os agregados fiscais com vantagem se concentram mais nos extremos da distribuição, principalmente no último quintil, demonstrando que neste caso a existência de vantagem não está somente associada a fenómenos de pobreza.

Seguidamente analisou-se a percentagem de agregados fiscais com vantagem que se encontram abaixo da linha de pobreza relativa. As linhas de pobreza consideradas correspondem a 40%, 50% e 60% do rendimento disponível mediano. A medida de pobreza utilizada foi a medida Foster-Greer-Thorbecke (FGT)²⁸, $\alpha=0$. Na análise da pobreza relativa foi considerada a escala de equivalência, de forma a levar em conta a dimensão do agregado fiscal na distribuição do rendimento²⁹.

No Quadro 6 apresentam-se os resultados, considerando o rendimento disponível inicial mediano e o rendimento disponível alternativo mediano.

²⁸ Ver Anexo 6.

²⁹ Ver Anexo 6. A escala de equivalência considerada foi a escala de equivalência modificada definida pela OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico) sujeita a algumas adaptações devido a constrangimentos da base de dados. Assim, a base de dados apenas inclui a data de nascimento dos sujeitos passivos e dos dependentes que apresentem rendimento, sendo omissa, neste aspecto, em relação aos restantes elementos do agregado fiscal, pelo que se colocou a hipótese de que todos os dependentes sem data de nascimento correspondente são menores de idade. A escala de equivalência mencionada atribui um peso de 1 ao primeiro adulto e de 0,5 ao segundo adulto. Aos menores de 16 anos é atribuído um peso de 0,3. Uma vez que, não é possível distinguir, na base de dados, menores com menos de 16 anos e menores com mais de 16 anos, pelos motivos atrás expostos, foi atribuído o peso de 0,3 a todos os menores.

Quadro 6. Proporção de agregados fiscais abaixo da linha de pobreza relativa

<i>Limiar de pobreza</i>	Rendimento disponível inicial			Rendimento disponível alternativo		
	40%	50%	60%	40%	50%	60%
<i>Subsídio de desemprego</i>						
População	10,2	17,9	25,8	7,6	17,7	25,4
Sem vantagem	0,5	7,1	15,4	0,5	7,4	15,7
Com vantagem	55,6	68,8	74,5	40,9	66,0	70,9
<i>Rendimento Mínimo Garantido</i>						
População	13,27	20,05	27,09	9,02	16,62	26,77
Sem vantagem	26,19	57,89	90,20	26,19	57,89	90,23
Com vantagem	72,51	92,80	98,60	30,93	53,46	94,12
<i>Pensão por reforma</i>						
População	8,9	15,3	22,9	8,4	14,4	22,0
Sem vantagem	8,5	15,0	22,9	8,7	15,3	23,3
Com vantagem	11,2	17,1	21,8	5,6	7,4	11,6

Na avaliação do subsídio de desemprego e do RMG verifica-se que, na situação inicial, existem proporcionalmente mais pobres relativos entre os agregados com vantagem do que entre os agregados sem vantagem, sendo esta diferença mais acentuada no 1º caso (subsídio de desemprego). Na avaliação da pensão por reforma verifica-se que a proporção de pobres relativos continua a ser maior entre os agregados fiscais sem vantagem quando se considera como limiar de pobreza 40% e 50% do rendimento disponível mediano. Porém, para o limiar de 60% do rendimento disponível mediano existem mais pobres relativos entre os agregados fiscais sem vantagem, confirmando que a pensão de reforma não está unicamente associada a fenómenos de pobreza.

Na situação alternativa, a introdução do subsídio de desemprego ou do RMG em substituição do rendimento do trabalho reduz a proporção de pobres relativos entre os agregados fiscais com vantagem. Na análise da pensão por reforma, quando se considera o rendimento disponível alternativo os pobres relativos entre os agregados fiscais com vantagem diminuem significativamente, enquanto que os pobres relativos entre os agregados fiscais sem vantagem aumentam, o que significa que há um acréscimo no rendimento disponível para alguns dos agregados fiscais com vantagem, que não são necessariamente os mais pobres.

3.4 Medidas de desigualdade e de progressividade

A análise da desigualdade utiliza os índices de Gini e de Atkinson³⁰.

³⁰ Ver Anexo 6.

Quadro 7. Medidas de desigualdade

Índice	Rendimento disponível	Rendimento disponível
	inicial	alternativo
<i>Subsídio de desemprego</i>		
Gini	0,42491	0,41936
Atkinson		
$\varepsilon=0.5$	0,14814	0,14397
$\varepsilon=1.0$	0,27558	0,26630
$\varepsilon=2.0$	0,61558	0,63144
<i>Rendimento Mínimo Garantido</i>		
Gini	0,48810	0,47191
Atkinson		
$\varepsilon=0.5$	0,19149	0,18185
$\varepsilon=1.0$	0,34544	0,31624
$\varepsilon=2.0$	0,72739	0,49868
<i>Pensão por reforma</i>		
Gini	0,46254	0,46053
Atkinson		
$\varepsilon=0.5$	0,17576	0,17441
$\varepsilon=1.0$	0,31111	0,30804
$\varepsilon=2.0$	0,85583	0,85633

Como se pode observar no Quadro 7, de uma maneira geral os índices de desigualdade diminuem quando se passa da situação inicial para a situação alternativa. No entanto, nas análises do subsídio de desemprego e da pensão por reforma verifica-se um acréscimo no índice de Atkinson com $\varepsilon=2$, ou seja, quando existe uma maior “preocupação” com a desigualdade para níveis de rendimento mais baixos, a desigualdade aumenta.

Na análise da progressividade³¹ usaram-se os índices de Kakwani e o de Reynolds e Smolensky³², considerando o rendimento bruto.

³¹ Um imposto diz-se progressivo se a taxa média de imposto aumenta com o rendimento, isto é, se for proporcionalmente maior para quem tiver rendimentos mais elevados, regressivo se suceder o oposto e proporcional se a taxa média de imposto é constante, independentemente do imposto.

³² Ver Anexo 6.

Quadro 8. Medidas de progressividade

Índice	Situação inicial	Situação alternativa
	<i>(relativamente ao rendimento bruto)</i>	
<i>Subsídio de desemprego</i>		
Kakwani (IRS)	0,37073	0,37130
Kakwani (CSS)	-0,01131	0,05491
Reynolds-Smolensky (IRS+CSS)	-0,04084	-0,04698
<i>Rendimento Mínimo Garantido</i>		
Kakwani (IRS)	0,3621	0,5054
Kakwani (CSS)	0,0877	0,1169
Reynolds-Smolensky (IRS+CSS)	-0,03979	-0,04381
<i>Pensões por reforma</i>		
Kakwani (IRS)	0,32368	0,41276
Kakwani (CSS)	-0,00818	0,02248
Reynolds-Smolensky (IRS+CSS)	-0,04692	-0,06609

O índice de Kakwani foi estimado relativamente ao IRS e às CSS separadamente. Nos três casos, quando o rendimento do trabalho é substituído pela transferência social, nos casos em que existe vantagem, o índice de Kakwani aumenta, quer relativamente ao IRS, quer relativamente às CSS, revelando que existe um aumento de progressividade. Nos casos das avaliações do subsídio de desemprego e da pensão por reforma, quando se considera as CSS, passa-se mesmo de uma situação de regressividade para uma situação de progressividade. O índice de Reynolds-Smolensky foi estimado relativamente ao IRS e às CSS conjuntamente verificando-se que existe um acréscimo da progressividade para o sistema fiscal no seu conjunto.

Nos três casos o aumento que se constata na progressividade é determinado pelo facto de a redução na carga fiscal ser mais significativa que a redução no rendimento (ver Quadro 3).

4 Conclusões

Estudos recentes sugerem que a combinação de uma carga fiscal elevada, nos escalões de rendimento mais baixos, com a “generosidade” dos sistemas de transferências contribuem para incentivar os indivíduos a não trabalhar. O presente trabalho constitui uma abordagem ao estudo do problema em Portugal, avaliando o efeito combinado do sistema fiscal e do sistema de transferências. As limitações da informação disponível, contida nas declarações de IRS, obrigaram à adopção de hipóteses simplificadoras, que a não existirem levariam necessariamente a resultados quantitativos diferentes, mas com grande probabilidade não poriam em causa as conclusões fundamentais retiradas neste estudo.

Para o subsídio de desemprego, o RMG e a pensão por reforma foi avaliada a proporção de agregados fiscais, com pelo menos um elemento no mercado de trabalho que apresentam valor apurado de impostos positivo e que têm incentivo a que os seus elementos elegíveis deixem de trabalhar para passarem ao sistema de transferências. Considera-se que existe vantagem quando o rendimento disponível aumenta em resultado da substituição do rendimento do trabalho pela transferência social correspondente. Esta vantagem é medida para o agregado fiscal globalmente uma vez que os rendimentos são processados conjuntamente, em termos de declaração de rendimentos. Adicionalmente são analisados os efeitos em termos de pobreza relativa, desigualdade e progressividade resultantes dos agregados fiscais passarem à situação alternativa.

Proporção de agregados com incentivo

Em cada caso- subsídio de desemprego, RMG e pensão por reforma- a análise foi restringida aos agregados fiscais com elementos elegíveis para as respectivas transferências³³. Concluiu-se que:

- No subsídio de desemprego, 18,8% dos agregados fiscais que incluem elementos elegíveis para o subsídio de desemprego (69,6% da amostra) teriam maior rendimento disponível se o rendimento do trabalho dependente fosse substituído pelo subsídio de desemprego;
- No RMG, 11,4% dos agregados fiscais tem direito a ter uma compensação, dados os rendimentos declarados. No entanto, apenas 4,9% dos agregados fiscais têm simultaneamente direito a compensação, elementos no mercado de trabalho, valor apurado de impostos positivo e incentivo para passarem a depender do RMG;
- Na pensão por reforma, 11,3% dos agregados que incluem elementos elegíveis, que ainda estão presentes no mercado de trabalho (7,7% da amostra) e que teriam vantagem se estes elementos substituíssem o rendimento do trabalho pela pensão. No entanto, se for feita a restrição adicional de que o valor apurado dos impostos e/ ou contribuições tem que ser positivo, a proporção diminui para cerca de 11%.

Assim, considerando apenas o efeito combinado do sistema fiscal com o sistema de transferências na participação no mercado de trabalho conclui-se que uma proporção significativa de agregados fiscais têm incentivo a que os seus elementos elegíveis substituam o rendimento do trabalho por uma transferência social, principalmente quando essa transferência é o subsídio de desemprego ou a pensão por reforma. Esta proporção aumentaria se fossem consideradas outras perspectivas como é o caso de indivíduos que estão sem trabalhar e para os

³³ Ver Anexo 3.

quais os impostos podem constituir um incentivo a que se mantenham nessa situação, bem como se fossem incorporados outros factores como os custos do trabalho para o trabalhador, preferências, etc.

Medidas de pobreza

Uma das ideias defendidas quando é discutido o efeito do sistema fiscal no mercado de trabalho é que são principalmente os indivíduos com baixo rendimento que têm incentivo a deixar de trabalhar para passarem para o sistema de transferências.

- No caso da pensão por reforma os agregados com elementos com incentivo a deixar de trabalhar são relativamente mais penalizados pelo IRS.
- Nos casos do subsídio de desemprego e do RMG os agregados fiscais com elementos com incentivo a deixar de trabalhar são principalmente penalizados pelas CSS.
- Conclui-se ainda que, dado o maior peso dos rendimentos de outras categorias que não a A no rendimento total, designadamente para o subsídio de desemprego e pensões por reforma, o ganho no rendimento disponível resulta mais de uma redução na carga fiscal- quer porque há menos rendimento sujeito a impostos e contribuições, quer porque a taxa marginal do IRS sobre os rendimentos diminuiu- do que a um acréscimo no rendimento.

Quando se procedeu à distribuição dos agregados fiscais por quintis de rendimento, verificou-se que os agregados fiscais com elementos com incentivo a deixar de trabalhar se situam, de facto, nos níveis de rendimento mais reduzido; porém, para as pensões de reforma os agregados fiscais com elementos com incentivo a deixar de trabalhar concentram-se igualmente em torno dos níveis de rendimento mais elevado. Tanto o subsídio de desemprego como o RMG estão nitidamente associados a fenómenos de pobreza relativa, com a grande maioria dos agregados fiscais com vantagem a situarem-se abaixo das linhas de pobreza na situação inicial. No caso da pensão por reforma os resultados são ambíguos, uma vez que a diferença entre a proporção de pobres relativos entre os dois grupos (com e sem vantagem) é mais estreita, verificando-se que para a linha dos 60% do rendimento disponível existem mesmo mais pobres relativos entre os agregados sem vantagem.

Nos três casos, a opção pelo sistema de transferências contribui para a redução do peso dos pobres relativos. No entanto, no caso da pensão por reforma dá-se o efeito perverso de, com o acréscimo do rendimento disponível dos agregados com elementos com incentivo a deixar de trabalhar, passar a haver mais pobres relativos entre os agregados com elementos sem incentivo a deixar de trabalhar.

Desigualdade e progressividade

A opção pelo sistema de transferências conduz a uma redução da desigualdade e a um acréscimo na progressividade.

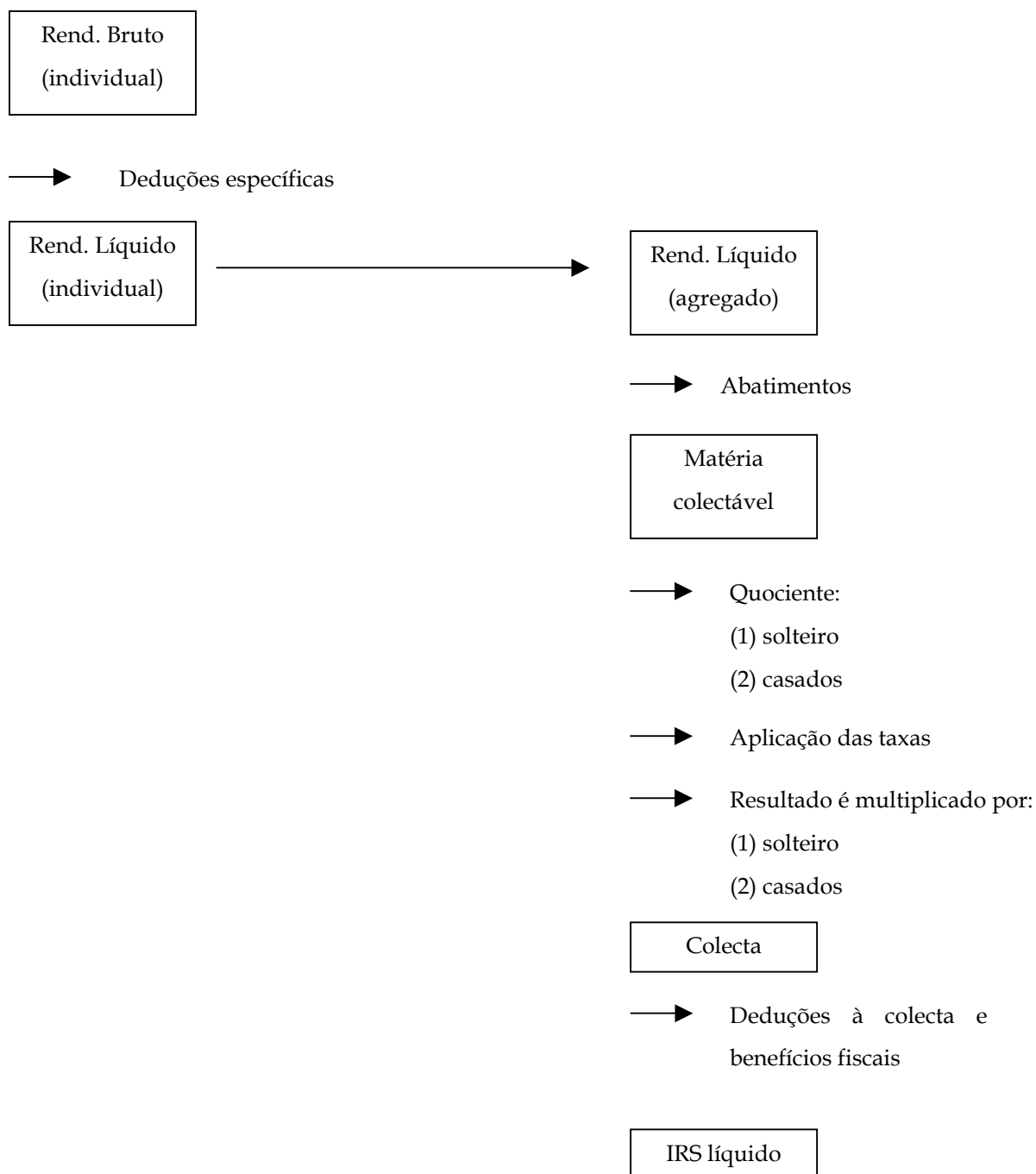
Considerações finais

Os resultados obtidos neste estudo sugerem que o incentivo a deixar de trabalhar derivado do subsídio de desemprego e do RMG resulta da combinação de um sistema de impostos e contribuições pouco favorável, designadamente nos seus aspectos menos progressivos particularmente decorrentes da CSS, com um sistema de transferências relativamente favorável, dado o contexto nacional. Da avaliação das pensões por reforma conclui-se que o incentivo a deixar de trabalhar resulta, principalmente, de um sistema fiscal relativamente mais favorável para os pensionistas, que se deve fundamentalmente à existência de uma dedução específica desigual, relativamente à permitidas para quem declara rendimentos do trabalho.

5 Anexos

Anexo 1: O sistema fiscal em 2000- IRS e CSS

Ilustração 1. Esquema do IRS



A tributação do rendimento de pessoas singulares foi profundamente alterada em 1989, com a introdução do código de IRS (CIRS). O IRS incide sobre o valor anual dos rendimentos

das seguintes categorias, depois de efectuados deduções e abatimentos: A- trabalho dependente, B- trabalho por conta própria, C- comerciais e industriais, D- agrícolas, E- capitais, F- prediais, G- mais-valias, H- pensões, I- outros rendimentos³⁴.

Do ponto de vista da incidência pessoal, estão sujeitas a IRS as pessoas singulares (ou agregado familiar) que residam no território português e as que, nele não residindo, aqui obtenham rendimentos. Para fazer a distinção com o agregado familiar do ponto de vista estatístico, designa-se o agregado familiar para efeitos de IRS como agregado fiscal.

O IRS líquido é obtido de acordo com o esquema apresentado na Ilustração 1. As deduções à colecta e benefícios fiscais correspondem, entre outras, a aplicações em esquemas de poupança, a despesas com educação, saúde, habitação, etc.

As CSS suportadas pelos trabalhadores dependentes representam 11% do rendimento bruto.

³⁴ Com a alteração introduzida em 2000, efectiva a partir de 2001 (Lei 30-G de 29 de Dezembro), as categorias B, C e D passaram a ser uma só (B) e a categoria I foi eliminada.

Anexo 2: Pensão por velhice (valores mínimos em 2000)

Quadro 9. Pensão por velhice (valores mínimos em 2000)

<i>Anos de carreira contributiva</i>	<i>Valor da pensão (euros)</i>
Menos de 15	179,49
15 e 16	193,43
17 e 18	199,38
19 e 20	205,31
21 e 22	211,26
23 e 24	217,98
25 e 26	223,19
27 e 28	229,14
29 e 30	235,07
31	241,02
32	247,00
33	252,95
34	258,89
35	264,88
36	270,77
37	276,71
38	282,70
39	288,65
40 e mais	297,55

Fonte: Ministério do Trabalho e Solidariedade

Anexo 3: Carreira contributiva à idade de reforma

Quadro 10. Carreira contributiva à idade de reforma

<i>Idade (em anos)</i>	<i>Carreira contributiva (média, em anos)</i>
55	36,41
56	36,81
57	38,08
58	38,74
59	39,88
60	38,08
61	40,44
62	41,10
63	41,13
64	39,24
65	31,17
66	27,37
67	23,21
68	21,22
69	21,6
70	22,34

Fonte: Centro Nacional de Pensões

Anexo 4: Agregados familiares considerados em cada análise

Quadro 11. Agregados familiares considerados em cada análise

Análise	Elegibilidade	Agregados familiares	Proporção da amostra
Subsídio de desemprego	Agregados familiares em que pelo menos um dos sujeitos passivos esteja presente no mercado de trabalho como dependente (rendimento da categoria A é maioritário)	78980	69,6%
RMG	Todos	113445	100%
Pensões	Agregados familiares em que pelo menos um dos sujeitos passivos tenha idade para aceder à pensão de reforma (idade >54 anos), não esteja reformado e esteja presente no mercado de trabalho	8776	7,7%

Anexo 5: Regimes Legais em 2000

Subsídio de desemprego

A protecção social no desemprego inclui três formas de subsídio:

- De desemprego;
- Social de desemprego;
- De desemprego parcial.

Por simplificação, no presente estudo considera-se, apenas, o subsídio de desemprego.

São elegíveis ao subsídio de desemprego os trabalhadores abrangidos pelo regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem; os trabalhadores cooperadores; e os pensionistas de invalidez (do regime geral de segurança social dos trabalhadores por conta de outrem) que sejam declarados aptos para o trabalho, em exame de revisão de incapacidade.

O direito ao subsídio depende da verificação das seguintes condições:

- Ter estado vinculado por contrato de trabalho ou equiparado;
- Verificar-se a inexistência total de emprego³⁵;
- Estar em situação de desemprego involuntário;
- Ter capacidade e disponibilidade para o trabalho;
- Estar inscrito como candidato no Centro de Emprego da área de residência;
- Ter prazo de garantia, ou seja 540 dias de trabalho com registo de remunerações, nos 24 meses imediatamente anteriores à data do desemprego.

O montante do subsídio corresponde a 65% da remuneração e é calculado na base de 30 dias por mês³⁶, considerando-se no cálculo os subsídios de férias e de natal, devidos no período de referência. O limite máximo do subsídio de desemprego, é de três vezes o valor do salário mínimo nacional³⁷; o limite mínimo corresponde ao valor do salário mínimo ou da remuneração média, se esta for inferior àquele salário.

³⁵ Esta condição considera-se ainda preenchida se cumulativamente com o trabalho por conta de outrem, o beneficiário exercer uma actividade por conta própria, cujos rendimentos mensais não ultrapassem 50% do salário mínimo nacional.

³⁶ A remuneração de referência é definida por $R/360$, em que R corresponde ao total das remunerações dos primeiros 12 meses civis que precedem o 2º mês anterior ao da data de desemprego. $360=12\text{meses}\cdot 30\text{dias}$.

³⁷ O salário mínimo nacional em 2000 era 63.800 (€318,23)

Rendimento Mínimo Garantido

O RMG corresponde a uma prestação pecuniária de carácter temporário, associada a um programa de inserção social, que tem por objectivo assegurar aos indivíduos e respectivas famílias recursos que contribuam para a satisfação das suas necessidades mínimas e condições que permitam a sua inserção social e profissional.

A prestação destina-se a indivíduos e famílias em situação de grave carência económica. São condições necessárias para aceder ao RMG:

- Ter idade igual ou superior a 18 anos;
- Poder ter idade inferior a 18 anos se houver emancipação pelo casamento, se existirem menores na exclusiva de pendência do indivíduo ou do seu agregado familiar, ou se estiver em estado de gravidez;
- Subscrição e seguimento de um programa de inserção social;
- Disposição para se requerer prestação da segurança social a que haja direito e a exercer-se o direito de acção de cobrança de créditos ou o reconhecimento do direito a alimentos;
- Fornecimento de meios de prova necessários à verificação da situação de carência económica.

O montante da prestação pecuniária é igual à diferença entre o valor do rendimento mínimo correspondente à composição do agregado familiar e o valor dos rendimentos já auferidos pelo mesmo. Para efeitos de determinação do rendimento mínimo é considerada a totalidade dos rendimentos dos membros do agregado familiar, qualquer que seja a sua origem e natureza, com excepção do subsídio de renda de casa, dos valores correspondentes às prestações familiares e bolsas de estudo e de 20% dos rendimentos auferidos no exercício de actividade profissional ou de bolsas de formação.

Assim o rendimento mínimo correspondente a um agregado familiar está de acordo com os valores inscritos no seguinte quadro:

Quadro 12. Rendimento Mínimo Garantido

<i>Agregado</i>	<i>Rendimento mínimo</i>
Requerente	100% da pensão social ³⁸
Cônjuge	100% da pensão social
Filho maior	70% da pensão social
Filho menor	50% da pensão social

Sempre que as despesas de habitação ou alojamento ultrapassem os 25% do RMG correspondente ao agregado familiar, a prestação será acrescida de um montante, em função do n.º de membros do agregado familiar.

Pensão por reforma

A pensão por velhice pode ser atribuída a quem tenha 15 anos civis, seguidos ou interpolados, com registo de remunerações e 65 anos. O montante da pensão por reforma é igual a 2% da remuneração média³⁹, por cada ano civil com registo de remunerações. O montante da pensão não pode ser inferior a 30%, nem superior a 80% da remuneração média. Nos meses de Julho e Dezembro de cada ano os pensionistas recebem, além da pensão, um montante adicional de igual valor. É garantido um valor mínimo de pensão (Anexo1).

A pensão pode ser requerida antecipadamente a partir dos 55 anos de idade, desde que o beneficiário tenha completado 30 anos civis de registo de remunerações, sofrendo neste caso uma redução. A redução é de 4,5% por cada ano de antecipação. O número de anos de antecipação a considerar é reduzido em 1 por cada período de 3 anos em que exceda os 30 anos de registo de descontos, cumpridos os 55 anos.

A pensão pode igualmente ser requerida após os 65 anos e, neste caso, se o beneficiário tiver pelo menos 40 anos civis de descontos tem direito a uma bonificação igual ao produto de uma taxa anual de 10% pelo número de anos de descontos realizados depois dos 65 anos e com o limite de 70.

³⁸ A pensão social em 2000 era PTE 25.000 (€124.70)

³⁹ A remuneração média é calculada da seguinte forma: $R/140$, R é igual ao total das remunerações dos 10 anos civis com remunerações mais elevadas, nos últimos 15 anos, $140=10\text{anos} \times 14\text{meses}$ de remunerações.

Anexo 6: Conceitos

Agregado fiscal- Conjunto de indivíduos que apresentam a declaração de rendimentos em conjunto. Difere do conceito de agregado familiar, que corresponde, numa descrição sintética, ao conjunto de indivíduos que compartilham o mesmo alojamento.

APW (Average Production Worker)- Adulto trabalhador a produzir a tempo inteiro na indústria transformadora, cujos ganhos salariais sejam idênticos aos ganhos salariais médios desse tipo de trabalhadores.

Custos do trabalho- Por custos do trabalho entende-se os ganhos salariais brutos, as contribuições para a segurança social dos empregadores e outros impostos sobre o trabalho

Escala de Equivalência- A comparação de rendimentos entre os agregados familiares é incorrecta se não tiver em conta a sua dimensão e a existência de economias de escala, uma vez que, certos bens ou serviços adquiridos por um membro do agregado familiar podem ser utilizados por vários dos seus membros. Por esse motivo, é necessário dividir os rendimentos por um factor que é, geralmente, designado por escala de equivalência. A escala de equivalência é a escala de equivalência modificada definida pela OCDE, sujeita a algumas adaptações (descritas no texto) devido a constrangimentos da base de dados. A escala da OCDE atribui o peso de 1 ao primeiro adulto, 0,5 aos restantes adultos e 0,3 por cada menor abaixo dos 16 anos.

Índices de Atkinson-

$$A(\varepsilon) = 1 - \left(\frac{1}{\mu} \right) \left[\frac{1}{n} \sum_i Y_i^{1-\varepsilon} \right]^{\frac{1}{1-\varepsilon}}$$

ε - parâmetro de aversão à desigualdade; quanto maior for o seu valor, maior é a preocupação com a desigualdade em níveis inferiores de rendimento.

Índice Foster-Greer-Thorbecke (FGT)-

$$P(\alpha) = \sum_i^q \frac{\left(1 - \frac{Y_i}{Z} \right)^\alpha}{n}$$

Z- linha de pobreza

q - nº de agregados fiscais pobres

α - parâmetro de aversão à pobreza

n - população total

Para $\alpha = 0$ tem-se a proporção de agregados abaixo da linha de pobreza. A linha de pobreza foi definida em percentagem do rendimento mediano.

Índice de Gini-

$$G(Y) = \frac{2}{n^2 \mu} \sum_i \left(i - \frac{n+1}{2} \right) * Y_i$$

$$Y_1 \geq Y_2 \geq \dots Y_n$$

n - população

μ - média de Y

Y_i - Variável Y em relação ao indivíduo i

Y - variável de referencia, geralmente o rendimento

Índice de Kakwani-

$$K = G(T) - G(Y)$$

$G(T)$ é o coeficiente de concentração do imposto liquidado e $G(Y)$ é o índice de Gini para o rendimento. Se K é positivo (negativo) a carga fiscal está distribuída de forma mais (menos) desigual do que o rendimento, o que implica que o imposto é progressivo (regressivo). Para K igual a zero o imposto é proporcional.

Índice de Reynolds e Smolensky-

$$RS = G_a(Y) - G_b(Y) \quad (5)$$

em que $G_b(Y)$ e $G_a(Y)$ correspondem aos índices de Gini do rendimento bruto e líquido de imposto, respectivamente. Se o índice é negativo (positivo) significa que o rendimento líquido do imposto é menos (mais desigual), pelo que o imposto é progressivo (regressivo). Se o índice é igual a zero o imposto é proporcional.

Rendimento Bruto- Salvo nota em contrário, corresponde ao rendimento bruto declarado em sede de IRS, deduzido de benefícios fiscais ao rendimento por deficiência e do rendimento de agentes desportivos, quando tributado em regime especial.

Rendimento Disponível- Diferença entre o rendimento bruto e impostos.

Referências

[1] Protecção Social no Desemprego- Guia Prático (1999); Ministério do Trabalho e Solidariedade;

[2] Guia do beneficiário da Segurança Social (1999); Ministério do Trabalho e Solidariedade; Secretaria de Estado da Segurança Social e das Relações Laborais;

[3] Reis, Helder (2001); *Modelo Tax-Benefit (MIRS): análise descritiva ao IRS*; Direcção Geral de Estudos e Previsão, DT n.º 23;

[4] Roig Cotanda, José Manuel, Amparo Sanchis Llopis e Juna Alberto Sanchis Llopis (2002); *The effects of the Spanish 1999 Income tax Reform on progressivity*; Departamento de Economia Aplicada II, Universitat de València, Working Paper n. 05/2002;

[5] Joumard, Isabelle (2002); *Tax systems in the European Union*; OECD Economic Studies n.º 34; OCDE;

[6] Bronchi, Chiara e José Gomes Santos (2001); *Reforming the Tax System in Portugal*; Economics Department Working Papers n.º 302; OCDE;

[7] Revenue Statistics 1965-2002 (2003); OCDE;

[8] Schneider, Friedrich e Dominik H. Enste (2000); *Shadow Economies: Size, Causes and Consequences*; Journal of Economic Literature, vol, XXXVIII, pp. 77-114;

[9] Taxing wages 2003/2004- 2004 edition (2004); OCDE.