

05

FEV 2021

POLÍTICAS EM ANÁLISE



APOIO EXTRAORDINÁRIO AO RENDIMENTO DOS TRABALHADORES

LUÍS MANSO
FREDERICO CANTANTE
PEDRO ADÃO E SILVA
CATARINA MENDES CRUZ

JENA SANTI
CARLOS SIMÕES
RENATO MIGUEL DO CARMO

Índice

1. Introdução	1
2. Uma síntese das coberturas extraordinárias de resposta à crise sanitária introduzidas em 2020	2
3. O apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores: uma prestação compósita	6
4. Exercício fictício entre medidas de apoio e universos de apoio	10
5. Reflexões finais: uma simplificação que complexifica?	12

1. Introdução

A crise económica e social desencadeada pela pandemia da COVID-19 evidenciou de forma clara as fragilidades do atual sistema de proteção social, em particular a proteção do desemprego e do emprego precário. A elevada proporção de desempregados que, no seu conjunto, não são cobertos pelo subsídio de desemprego e o incipientíssimo acesso a prestações de desemprego vocacionadas para o apoio aos trabalhadores por conta própria atestam isso mesmo. A “proteção secundária do emprego” em Portugal apresentava fragilidades nítidas antes do advento da pandemia. Esta veio exponenciá-las.¹

Para fazer face a algumas das limitações dos mecanismos de proteção social, desde o início da pandemia, o Governo adotou, por um lado, um conjunto de medidas de apoio direto e indireto à manutenção do nível de emprego, por outro, prorrogou a duração de recebimento do subsídio social de desemprego e aprovou, ainda, medidas extraordinárias de compensação pela redução de rendimentos do trabalho.² Em relação a este segundo conjunto de medidas – as que dizem diretamente respeito à política em análise neste texto –, o objetivo fundamental era garantir o alargamento da cobertura do sistema de Segurança Social a grupos desprotegidos ou mitigar o risco de desproteção.

Como se referiu, esse desígnio foi concretizado, logo em março de 2020, através do prolongamento automático das prestações de desemprego até ao final de 2020 e da introdução de prestações extraordinárias de apoio à perda de rendimento dirigidas aos trabalhadores independentes e aos membros dos órgãos estatutários das empresas. O sistema de proteção do emprego, calibrado sobretudo para fazer face ao risco de desemprego do trabalho subordinado com registo de contribuições suficientes, teve de ser alargado para responder também ao risco de perda total ou parcial de rendimento de outras categorias de trabalhadores. Para enquadrar realidades sociolaborais bastante diversas, num contexto extraordinariamente exigente do ponto de vista das necessidades de apoio económico, introduziram-se vários regimes *ad-hoc* de proteção face à perda de emprego e de rendimento, autónomos entre si. A introdução, a partir de 1 de janeiro de 2021, do apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores visa, precisamente, dar um enquadramento comum a medidas excecionais de apoio aos desempregados e à perda de rendimento, até então dispersas.

Neste texto proceder-se-á a uma descrição do regime e regras do novo apoio, à simulação do montante desta prestação tendo em conta o perfil familiar e sociolaboral do requerente, mas também a um conjunto de reflexões em torno do “novo” apoio.

Antes disso, importa apresentar uma análise sintética das medidas extraordinárias introduzidas, em 2020, pelo Governo para fazer face às situações de desproteção e perda de rendimentos, já que é a partir delas que a nova prestação foi desenhada.

¹ Caldas, J. C., Silva, A. A., e Cantante, F. (2020). As consequências socioeconómicas da COVID-19 e a sua desigual distribuição. CoLABOR.

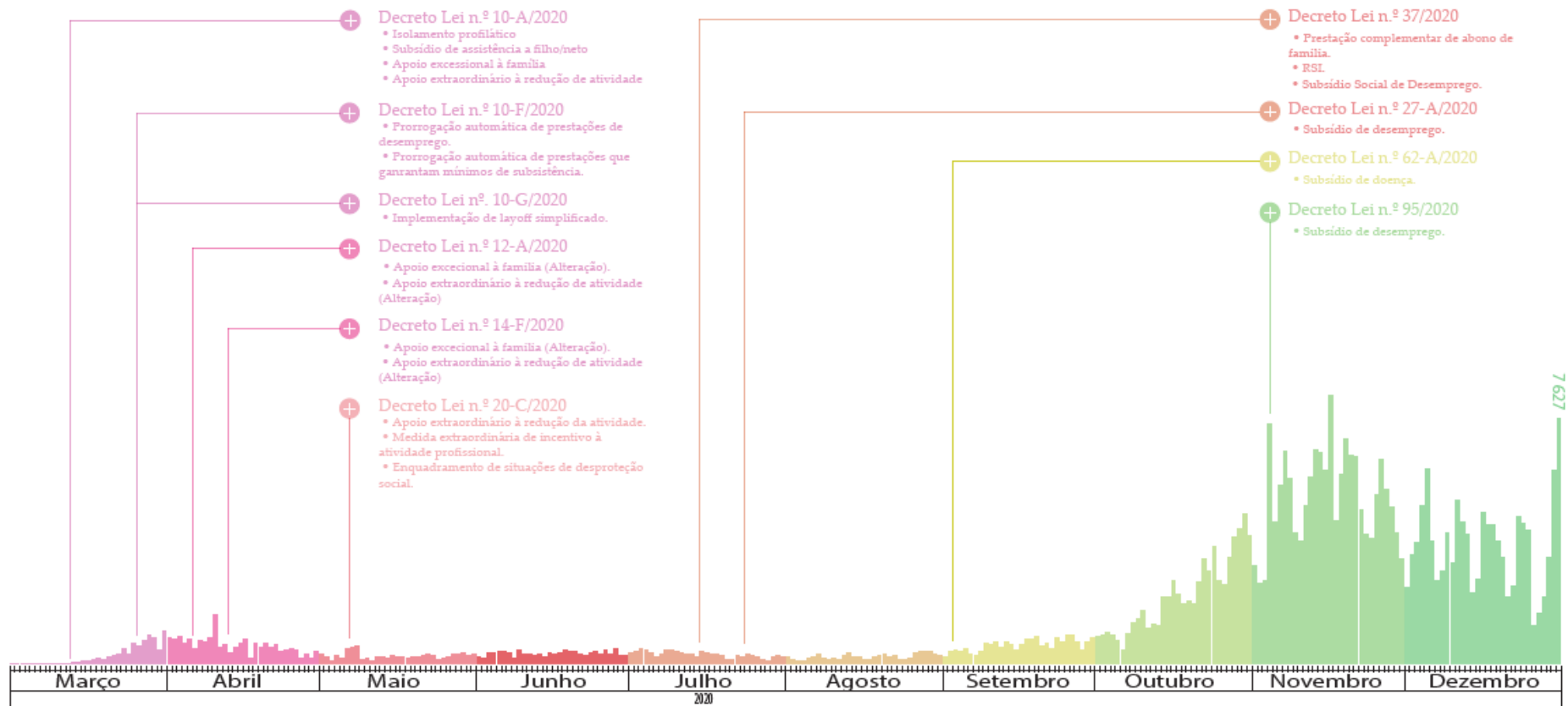
² Mamede, R. P., Pereira, M. T., e Simões, A. (2020). Portugal: Uma análise rápida do impacto da COVID-19 na economia e no mercado de trabalho. Organização Internacional do Trabalho.

2. Uma síntese das coberturas extraordinárias de resposta à crise sanitária introduzidas em 2020

O primeiro caso de infeção em Portugal foi registado a 2 de março de 2020. Um mês após o registo da primeira infeção, Portugal contava já com 18 051 registos de infeção e 599 óbitos. A rápida evolução da pandemia levou o governo Português a adotar um conjunto de medidas restritivas não só da circulação, mas também do desenvolvimento da atividade económica (designadamente, encerramento de escolas, obrigatoriedade de teletrabalho quando possível, proibição de ajuntamentos, limitação da circulação, etc.). Estas medidas foram instrumentais para, numa primeira fase, controlar a pandemia, mas tiveram efeitos económicos e sociais muito significativos.

No que diz respeito à proteção social, o ano de 2020 foi marcado por um conjunto de medidas que alargaram as elegibilidades das respostas já existentes. Através de uma revisão sistemática da legislação lançada em 2020 como resposta à pandemia, identificamos todas as medidas de carácter extraordinário que foram adotadas, desde o início da pandemia até ao final de 2020, com o objetivo de mitigar o impacto da crise na situação económica dos agregados familiares. A Figura 1 faz uma cronologia das medidas adotadas.

Figura 1. Medidas extraordinárias destinadas a mitigar o impacto da pandemia COVID-19 no rendimento das famílias



Fonte: Direção Geral de Saúde - Ministério da Saúde Português, através do dashboard do COVID-19 e da base de dados da ESRI Portugal aqui, desde 03/03/2020.
Diário da República Eletrónico - Legislação COVID-19

As primeiras medidas foram adotadas em **março** e vieram introduzir um conjunto de respostas imediatas a situações de desproteção:

1. **Isolamento profilático** é equiparado a doença, com uma prestação equivalente ao subsídio de doença no caso de trabalhadores por conta de outrem ou trabalhadores independentes do regime geral de Segurança Social, de valor correspondente a 100% da remuneração de referência.
2. O **subsídio de assistência a dependentes** é alargado a trabalhadores por conta de outrem do regime geral de Segurança Social no caso de assistência a filhos/netos menores de 12 anos em situação de isolamento profilático ou infeção por COVID-19. O prazo de garantia é suspenso para quem se encontra nesta situação.
3. No decorrer do encerramento dos estabelecimentos de ensino, é atribuído um **apoio excecional à família para trabalhadores por conta de outrem**, correspondente a dois terços da sua remuneração base. Neste caso, apenas um dos progenitores pode ser beneficiário.
4. No decorrer do encerramento dos estabelecimentos de ensino, é atribuído um **apoio excecional à família para trabalhadores independentes**, correspondente a um terço da base de incidência contributiva mensalizada, referente ao primeiro trimestre de 2020.
5. É atribuído um **apoio extraordinário à redução da atividade de trabalhadores exclusivamente abrangidos pelo regime dos trabalhadores independentes** em situação de paragem total da sua atividade ou setor de atividade económica. Este apoio é prorrogável até um limite máximo de 6 meses.
6. São **prorrogadas extraordinariamente as prestações de desemprego e outras prestações de segurança social** que assegurem mínimos de subsistência cujo prazo de concessão/renovação termine antes de 30 de junho de 2020.
7. São **suspensas extraordinariamente as reavaliações das condições de manutenção** das prestações do sistema de segurança social.

Estas seis medidas constituem o essencial das respostas de proteção social à pandemia da COVID-19, com exceção de duas medidas introduzidas em maio, contempladas no Programa de Estabilização Económica e Social (PEES). A legislação subsequente vem, no essencial, alargar o acesso destas prestações a outros grupos da população ou estabelecer limites aos seus valores. Em **abril**, um conjunto de prestações sofreram as seguintes alterações:

1. **Apoio excecional à família.**
 - a. Este apoio é alargado a trabalhadores do serviço doméstico;
 - b. No caso de trabalhadores independentes, após a aplicação do limite máximo referente a 2,5 IAS,³ o valor do apoio não pode exceder o montante da remuneração registada como base de incidência contributiva.
2. **Apoio extraordinário à redução da atividade de trabalhadores exclusivamente abrangidos pelo regime dos trabalhadores independentes.**
 - a. Este apoio é alargado a trabalhadores independentes que apresentem uma quebra abrupta de rendimentos superior a 40%;

³ Indexante dos apoios sociais correspondente a 438,81€ em 2020.

- b. Este apoio é alargado a sócios-gerentes de sociedades e órgãos estatutários de fundações, associações ou cooperativas com funções equivalentes;
- c. Atualiza o valor o valor dos casos referidos no ponto **2.a.**, indexando o valor à quebra de faturação expressa em termos percentuais.

Em **maio**, no âmbito do PEES, são estabelecidos dois novos apoios sociais:

1. **São enquadradas as situações de desproteção social** para pessoas que não se encontram obrigatoriamente abrangidas por um regime de segurança social e que declarem o início, ou reinício, de atividade independente, junto da administração fiscal. Este apoio é sujeito a condição de recursos e implica o enquadramento no regime de Segurança Social dos trabalhadores independentes e manutenção da atividade durante pelo menos 24 meses. O valor deste apoio corresponde a $\frac{1}{2}$ IAS e tem a duração de 2 meses.
2. Aprovação da **medida extraordinária de incentivo à atividade profissional** sob a forma de apoio aos trabalhadores que, em março de 2020, se encontravam exclusivamente abrangidos pelo regime dos trabalhadores independentes. Durante o período de aplicação desta medida, o trabalhador independente passa a ter direito a um apoio financeiro com a duração de um mês prorrogável até um máximo de três meses com o limite máximo equivalente ao valor de $\frac{1}{2}$ IAS.

Ainda em **maio** são lançadas mais duas medidas importantes associadas ao rendimento social de inserção (RSI) e subsídio desemprego:

1. Na sequência destas **medidas temporárias de reforço da proteção social**, passam a ser elegíveis para o subsídio social de desemprego inicial os trabalhadores que tenham:
 - a. 90 dias de trabalho por conta de outrem, com o correspondente registo de remunerações, num período de 12 meses imediatamente anterior à data de desemprego. Nestes casos o subsídio tem uma duração de 90 dias;
 - b. 60 dias de trabalho por conta de outrem, com o correspondente registo de remunerações, num período de 12 meses imediatamente anterior à data de desemprego, nos casos em que este tenha ocorrido por iniciativa da entidade empregadora durante o período experimental. Nestes casos o subsídio tem uma duração de 60 dias.
2. É também **simplificado o regime de acesso ao RSI**, que deixa de depender da celebração do contrato de inserção.

Em **julho** são lançadas mais cinco medidas de proteção social:

1. Os titulares do **abono de família** para crianças e jovens que perfaçam até 16 anos, inclusive, até 31 de dezembro de 2020, correspondentes aos 1.º, 2.º e 3.º escalões de rendimentos do agregado familiar, têm direito a receber, no mês de setembro de 2020, uma **prestação complementar**;
2. Para efeitos do cálculo do montante das prestações do **rendimento social de inserção (RSI)** a receber pelos trabalhadores dependentes, é considerado, até dezembro de 2020, o valor da remuneração registada no mês imediatamente anterior à data do pedido. Em simultâneo, as

- prestações de RSI que foram prorrogadas extraordinariamente são objeto de reavaliação em função dos rendimentos do mês anterior;
3. É **prorrogada extraordinariamente** de forma automática, até 31 de dezembro de 2020, a atribuição do **subsídio social de desemprego** cujo período de concessão termine até essa data;
 4. São ainda **reavaliadas as prestações de abono de família** para crianças e jovens pertencentes a agregados familiares que tenham registado uma queda abrupta de rendimentos nos últimos três meses;
 5. Os prazos de garantia para o acesso ao subsídio de desemprego são reduzidos para 180 dias no período de 24 meses imediatamente anterior à data de desemprego.

Em **setembro**, a única alteração foi referente ao **subsídio de doença**. Nos casos de doença por COVID-19, a atribuição do subsídio de doença passou a corresponder a 100% da remuneração de referência líquida e a ter o limite máximo de 28 dias – ao qual é descontado o período em que se esteve em isolamento profilático. A cada 14 dias, a situação é reavaliada por um médico, que deve atestar a data de início e fim da doença. Após os 28 dias iniciais, o subsídio de doença deixa de ser pago a 100% e são adotadas as suas percentagens originais.

A última alteração chega em **novembro** e procedeu ao ajuste da fórmula de cálculo para os casos de subsídio de desemprego que tenham mais 180 e menos 360 dias de registos de remunerações.

3. O apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores: uma prestação compósita

O apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores é uma prestação que tem como objetivo “assegurar a continuidade dos rendimentos” dos trabalhadores que se encontram numa situação de desproteção económica, isto é, “não reúnam as condições de acesso às prestações sociais que protegem na eventualidade de desemprego, ou tendo acedido às mesmas, estas tenham terminado”. Consiste por isso numa agregação nominal de medidas destinadas a: garantir a prorrogação automática das prestações de desemprego; abranger pelas prestações de desemprego trabalhadores desempregados que não cumprem os prazos de garantia (tempo de contribuições) vigentes antes da pandemia (reduzindo para três meses o tempo necessário de contribuições); cobrir trabalhadores que transitaram do emprego para o desemprego durante a pandemia e não tiveram acesso a qualquer apoio ao desemprego ou à perda de rendimento; mitigar a perda de rendimentos do trabalho em virtude da crise económica causada pela pandemia da COVID-19. O novo apoio tem, portanto, uma natureza necessariamente compósita, no sentido em que sob o chapéu de um mesmo apoio existem vários regimes, que seguem regras próprias e visam garantir apoio económico face a um conjunto diversificado de situações previstas no art. 156/2 da Lei n.º 75-B/2020. A Tabela 1 sintetiza estas situações:

Tabela 1. Situações de cobertura previstas no apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores
A renovação automática das prestações de desemprego cuja duração termine a partir de 1 de janeiro de 2021. Esta disposição significa um prolongamento automático, por seis meses, da prestação de desemprego auferida, no final de 2020, por trabalhadores por conta de outrem, incluindo os trabalhadores do serviço doméstico, trabalhadores independentes e membros dos órgãos estatutários.
O acesso a um apoio económico a quem transitou do emprego para o desemprego em 2020, sem acesso a uma prestação de desemprego. Estão incluídos neste grupo os trabalhadores por conta de outrem, incluindo os trabalhadores do serviço doméstico, os trabalhadores independentes economicamente dependentes e os membros dos órgãos estatutários com funções de direção, desde que tenham pelo menos três meses de contribuições nos 12 meses imediatamente anteriores à situação de desemprego.
O apoio económico aos trabalhadores independentes e aos trabalhadores do serviço doméstico que tenham tido quebras de rendimento significativo (quebra de 40% do rendimento médio mensal relevante, apurado no período de março a dezembro de 2020 face ao do ano anterior e, cumulativamente, entre a última declaração trimestral disponível à data do requerimento do apoio e o rendimento relevante médio mensal de 2019). O acesso a este apoio depende também da verificação de três meses de contribuições nos 12 meses anteriores ao requerimento do apoio.
O acesso a um apoio económico a quem se encontre numa situação de desproteção e não se enquadre em nenhuma das situações descritas. Para tal, exige-se uma vinculação ao sistema de Segurança Social como trabalhador independente durante a atribuição do apoio e nos 30 meses subsequentes.
O apoio económico a gerentes de micro e pequenas empresas e categorias sociolaborais análogas que tenham, pelo menos, “três meses seguidos ou seis meses interpolados de contribuições nos 12 meses imediatamente anteriores ao requerimento do apoio”.
Os estagiários integrados em estágios profissionais que transitaram para o desemprego.

O apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores não consiste, no entanto, numa mera agregação de medidas extraordinárias aprovadas em 2020. Do ponto de vista do seu alcance, o novo apoio visa alargar a rede de proteção a categorias de trabalhadores até agora desprotegidas. Prevê também que o montante do subsídio social de desemprego e das prestações de desemprego vocacionadas para proteger os trabalhadores independentes e os membros dos órgãos estatutários⁴ passem a ter um valor máximo comum⁵ – correspondente ao limiar de pobreza.⁶

A utilização do limiar de pobreza de 2018 (501,16 euros) como critério de mensuração de “insuficiência económica” dos trabalhadores é, na verdade, o principal instrumento de uniformização das várias medidas que constam do novo apoio social. Tal como acontece na determinação do limiar de pobreza, também a aferição da situação de insuficiência económica prevista neste apoio tem como referência o rendimento equivalente do agregado familiar, calculado de acordo com a escala de capitação do rendimento definida na lei da condição de recursos e tendo em consideração um conjunto específico de rendimentos (os mesmos do subsídio social de desemprego, com exceção do imóvel destinado a habitação permanente).⁷ Mas enquanto o limiar de pobreza apurado pelo INE é definido a partir do rendimento disponível (ou líquido) por adulto equivalente, as condições de elegibilidade no acesso a este apoio têm como referência o rendimento ilíquido. Isto significa que o rendimento disponível equivalente das famílias elegíveis para o novo apoio se situa abaixo do limiar de pobreza de 2018.

A utilização da condição de recursos como critério de elegibilidade não se coloca apenas em relação ao acesso às prestações de desemprego. Esse critério é também estruturante na definição da elegibilidade nas situações de perda de rendimentos em virtude da pandemia por parte dos trabalhadores independentes e dos membros dos órgãos estatutários. Apenas aqueles cujo rendimento familiar equivalente se situe abaixo deste patamar são elegíveis para beneficiar do novo apoio.

Deste modo, o acesso às prestações de desemprego, nomeadamente ao subsídio social de desemprego por parte dos TCO e às prestações de desemprego destinadas aos TI e MOE, mas também o apoio à perda de rendimentos do trabalho em virtude da pandemia, é tendencialmente baseado em condições de recursos, mensuradas a partir do rendimento familiar equivalente.⁸ O apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores baseia-se, portanto, em regras de elegibilidade tipicamente uniformes. O mesmo não acontece com o apuramento do montante da prestação.

⁴ Nomeadamente, os trabalhadores independentes e os membros de órgãos estatutários com funções de direção, abrangidos pela alínea a) do n.º 2 do art.º 156º, e cujas atividades se encontrem sujeitas ao dever de encerramento por determinação por via legislativa ou administrativa de fonte governamental no âmbito da pandemia COVID-19.

⁵ Os trabalhadores por conta de outrem, incluindo os trabalhadores do serviço doméstico, cuja prestação de subsídio social de desemprego se inicie após 1 de janeiro de 2021, têm direito, no decurso do ano de 2021, a um complemento extraordinário na diferença entre o valor do apoio extraordinário a que teriam direito e o valor do subsídio social de desemprego, se este for inferior.

⁶ O limiar de pobreza corresponde ao rendimento abaixo do qual se considera que uma família se encontra em risco de pobreza. Este valor foi convencionado pela Comissão Europeia como sendo o correspondente a 60% da mediana do rendimento disponível por adulto equivalente de cada país. Em 2018, equivalia a 501,17€.

⁷ O rendimento mensal por pessoa do agregado familiar resulta da soma de todos os rendimentos mensais do agregado familiar do requerente, a dividir pelos elementos do seu agregado familiar, considerando a seguinte ponderação por cada elemento: requerente = 1; 2.º indivíduo maior = 0,7; indivíduo menor = 0,5. No caso de um agregado familiar composto por dois adultos e duas crianças dependentes, com um rendimento agregado de 1000 euros, o rendimento por adulto equivalente é apurado da seguinte forma: $1000/2,7 (1+0,7+0,5+0,5)$, ou seja, 370,4 euros.

⁸ Há exceções a esta regra, nomeadamente quando a situação de desemprego ou de perda significativa de rendimentos é resultante de paragem de atividade por decreto governamental.

A determinação da (in)suficiência económica dos trabalhadores por conta de outrem que estejam desempregados (incluindo os trabalhadores do serviço doméstico e os trabalhadores estagiários) tem como referência o rendimento equivalente do agregado familiar, mas no caso dos trabalhadores independentes e dos membros dos órgãos estatutários essa avaliação tem como base o rendimento relevante declarado. As regras de cálculo do montante deste apoio diferem, portanto, consoante o perfil sociolaboral dos trabalhadores. A Tabela 2 sintetiza as regras de cálculo do montante do apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores:

Tabela 2. Regras de cálculo do montante deste apoio, por perfil sociolaboral dos trabalhadores
Entre trabalhadores por conta de outrem (incluindo os trabalhadores do serviço doméstico e os trabalhadores estagiários), o montante desta prestação corresponde à diferença entre 501,16 euros e o rendimento médio mensal do agregado familiar, calculado de acordo com a dimensão e a composição do mesmo, não podendo o valor do apoio extraordinário ser superior ao rendimento líquido da remuneração de referência que o trabalhador auferia.
No que diz respeito aos trabalhadores independentes e aos membros dos órgãos estatutários que se encontrem numa situação de desemprego (involuntário, com descontos de pelo menos três meses no ano anterior e sem acesso a uma prestação de desemprego) ou cuja prestação de desemprego termine após 1 de janeiro de 2021, o apoio extraordinário corresponde à diferença entre o rendimento relevante médio mensal de 2019 e o rendimento relevante médio mensal correspondente à última declaração trimestral disponível à data do requerimento do apoio, com o limite de 501,16 euros. ¹
No caso dos trabalhadores independentes e aos membros dos órgãos estatutários que apresentem uma quebra significativa de rendimento, o apoio extraordinário corresponde a 2/3 da diferença entre o rendimento relevante médio mensal de 2019 e o rendimento relevante médio mensal correspondente à última declaração trimestral disponível à data do requerimento do apoio, com o limite de 501,16 euros. ¹
Quantos aos gerentes das micro e pequenas empresas, tenham ou não participação no capital da empresa, empresários em nome individual, bem como os membros dos órgãos estatutários de fundações, associações ou cooperativas com funções equivalentes às daqueles, que estejam, nessa qualidade, exclusivamente abrangidos pelos regimes de segurança social, o valor do apoio corresponde: a) ao valor da remuneração média registada como base de incidência contributiva no ano de 2019, nas situações em que esse valor é inferior a 1,5 IAS; b) a dois terços do valor da remuneração média registada como base de incidência contributiva no ano de 2019, nas situações em que esse é superior ou igual a 1,5 IAS. ¹
Por último, no caso dos trabalhadores em situação de desproteção económica e social que não tenham acesso a qualquer instrumento ou mecanismo de proteção social, ¹ o apuramento do montante da prestação: a) segue as mesmas regras aplicáveis ao cálculo da prestação de desemprego dos trabalhadores por conta de outrem, caso se ateste que a natureza do trabalho prestado configurava uma relação de trabalho dependente; b) corresponde à diferença entre o rendimento relevante médio mensal de 2019 e o valor resultante da aplicação da percentagem da quebra de rendimentos entre os últimos três meses anteriores ao do mês do apoio e o rendimento médio de 2019 declarado no requerimento e o valor do rendimento médio de 2019, com o limite de 501,16 euros, no caso dos trabalhadores por conta de outrem com contabilidade organizada.

4. Exercício fictício entre medidas de apoio e universos de apoio

De acordo com o que foi referido anteriormente, o apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores pretende garantir rendimentos a quem, devido à pandemia COVID-19, se encontra numa situação de desproteção económica por desemprego ou por quebra de rendimentos ou faturação.

Neste sentido, tendo em conta os diversos destinatários já mencionados, são cinco as categorias do universo de apoio, nomeadamente (1) trabalhadores por conta de outrem, estagiários, serviço doméstico com contrato mensal; (2) trabalhadores independentes; (3) membros de órgãos estatutários; (4) gerentes de micro e pequenas empresas e trabalhadores em nome individual; (5) trabalhadores de serviço doméstico com contrato horário ou diário, passíveis de se enquadrarem em sete medidas previstas (ver quadros em anexo).

De forma a exemplificar e a concretizar esta medida, é apresentado de seguida um exercício fictício com quatro cenários hipotéticos que pretendem corresponder a alguns dos universos referidos com o tipo de apoio associado e pretendem ilustrar, desta forma, realidades elegíveis para o apoio desta prestação.

Cenário hipotético 1:	MEDIDA 5
Situação face ao trabalho: trabalhadora do serviço doméstico com contrato horário ou diário.	
Agregado familiar: dois adultos sem dependentes.	
Rendimentos do agregado no momento do pedido da prestação: rendimento do trabalho.	
<p>Irene trabalha como empregada doméstica com um contrato diário. Em 2019, antes da pandemia COVID-19, tinha um rendimento líquido de 800€ mensais.</p> <p>A situação económica provocada pela crise sanitária fez com que em 2020 algumas das famílias onde prestava serviço tivessem tido necessidade de reduzir as horas de trabalho doméstico, tendo um impacto no seu rendimento mensal de cerca 60%. O seu marido, trabalhador independente na área de montagem e desmontagem de eventos, também viu o seu rendimento mensal declarado sofrer uma redução, auferindo em média em 2020, 246€ mensais.</p>	
VALOR AERT: 320€	DURAÇÃO: 6 MESES SEGUIDOS OU INTERPOLADOS

Cenário hipotético 2:

MEDIDA 1

Situação face ao trabalho: trabalhadora por conta de outrem a receber o subsídio social de desemprego.

Agregado familiar: um adulto e um dependente menor.

Rendimentos do agregado no momento do pedido da prestação: subsídio social de inserção e pensão de alimentos.

Quando a pandemia COVID-19 surgiu em Portugal em 2020, a Marília estava em situação de desemprego e a receber o Subsídio Social de Desemprego, no valor de 438,81€ mensais. A pensão de alimentos de 86€ que recebe do pai do seu filho João faz com que o rendimento mensal seja, neste momento, de 524,81€. Contudo, o término do direito da prestação de desemprego em fevereiro de 2021 coloca este agregado familiar em situação de desproteção social e económica e, por isso, numa situação de elegibilidade para receber o apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores.

VALOR AERT: 438,81€

DURAÇÃO: 6 MESES

Cenário hipotético 3:

MEDIDA 7

Situação face ao trabalho: gerente de uma microempresa com quebra abrupta e acentuada de 40% da faturação.

Agregado familiar: dois adultos e duas crianças dependentes.

Rendimentos do agregado no momento do pedido da prestação: rendimento do trabalho e rendimento de capital.

O Afonso e a Joana têm dois filhos. No seu negócio de família na área da restauração, ele é o gerente e a sua esposa é a responsável pelo marketing e comunicação. As medidas de confinamento decretadas pelo governo derivadas da pandemia COVID-19 provocaram uma quebra na faturação de 40% no negócio, em referência ao período homólogo, impactando nos rendimentos mensais que auferiam.

Os 1.330€ de rendimentos mensais do trabalho, equivalentes a dois salários mínimos, que o casal recebe e os 23€ de rendimentos de capital que auferem de um investimento efetuado colocam-nos elegíveis para receber o apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores.

VALOR AERT: 177,33€

DURAÇÃO: 6 MESES SEGUIDOS
OU INTERPOLADOS

Cenário hipotético 4:**MEDIDA 4**

Situação face ao trabalho: trabalhador independente, sem direito a prestação de desemprego.

Agregado familiar: sem dependentes a cargo.

Rendimentos do agregado no momento do pedido da prestação: sem rendimento.

O Simão tem 26 anos e é licenciado em teatro e nos últimos três meses de 2020 teve um rendimento médio mensal de 300€, enquanto em 2019 auferiu um rendimento médio mensal de 900€. Por força da crise sanitária provocada pela pandemia COVID-19, foi decretado uma vez mais o cancelamento de todas as atividades culturais presenciais e, por isso, os trabalhos que tinha planeados foram adiados, colocando-o atualmente em situação de desemprego.

Os trabalhos que realizou até então sempre foram muito instáveis e, por isso, a abertura e encerramento de atividade como trabalhador independente faz com que neste momento não tenha contribuições para a segurança social suficientes que lhe permitam ter direito a proteção no desemprego.

A situação de desproteção financeira em que se encontra coloca-o elegível para a prestação de apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores.

VALOR AERT: 501,16€**DURAÇÃO: 12 MESES**

Os valores de cada um dos cenários hipotéticos apresentados foram realizados no [simulador do apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores](#) desenvolvido pela DataLABOR onde é possível, de acordo com a informação disponibilizada, calcular o valor e o tempo de duração desta prestação.

Para todos os cenários que apresentamos, o património mobiliário é inferior a 240 IAS, ou seja, 105.314,40 euros.

5. Reflexões finais: uma simplificação que complexifica?

O apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores é, sobretudo, uma prestação que agrega um conjunto de prestações, introduzidas em 2020, orientadas para a proteção no desemprego e para a mitigação das quebras de rendimento, num contexto de pandemia. Do ponto de vista das coberturas previstas neste apoio, a principal novidade prende-se com a medida que visa proteger os trabalhadores que não tiveram acesso, em 2020, a qualquer forma de proteção do emprego e do rendimento. Os trabalhadores que ficaram sem trabalho e sem rede. Desconhece-se, contudo, o universo exato destes trabalhadores e, por conseguinte, o alcance estimado desta medida na cobertura dos trabalhadores não abrangidos. O novo apoio uniformizou também, pelo menos tendencialmente, as regras de elegibilidade de um conjunto de prestações extraordinárias, implementadas ao longo de 2020, designadamente por via da introdução de condição de recursos e da referenciação do valor máximo das prestações ao limiar de pobreza.

Tal como já se referiu, o apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores tem, portanto, uma natureza compósita, no sentido em que é constituído por prestações que visam proteger riscos diversificados. Teoricamente, simplifica, ordena e agrega uma teia complexa de prestações *ad hoc* até agora dispersas. Embora seja prematuro tecer avaliações de teor mais definitivo e informadas por dados ainda indisponíveis, importa problematizar o desenho, a estrutura da nova medida.

Até que ponto o esforço de agregação de medidas dispersas, arrumadas nominalmente sob um mesmo chapéu, não foi levado demasiado longe, dificultando ainda mais a compreensão do regime e das regras de cada uma das medidas em causa? Não teria sido mais racional garantir a diferenciação nominal das prestações agregadas nesta medida, de acordo com o tipo de risco coberto, calibrando-as a partir de regras comuns, designadamente ao nível da elegibilidade e do cálculo dos montantes? Ou, até, alternativamente, trabalhar apenas na flexibilização e adequação extraordinária de prestações preexistentes (designadamente, o subsídio de desemprego, o subsídio social de desemprego e o rendimento social de inserção) ao novo contexto?

A problematização do novo apoio coloca-se não só no plano da eficácia e pertinência do seu desenho ou da sua estrutura, mas também em relação a um conjunto de regras que nele estão incluídas. Por exemplo, a obrigatoriedade de os trabalhadores desprotegidos descontarem nos 30 meses para o sistema previdencial da Segurança Social é uma regra desproporcional e que pode afastar potenciais trabalhadores, tendo em conta que muitos deles podem ter perspectivas pouco animadoras do ponto de vista do emprego e do rendimento. Ainda em relação a este regime, faz pouco sentido que um trabalhador por conta de outrem desprotegido tenha de se registar como trabalhador independente para ter acesso a este apoio. Num outro plano, não é claro se os beneficiários de subsídio social de desemprego que tenham iniciado o recebimento da prestação em 2020, e a mesma continue ativa em 2021 (sem prorrogação automática), ficam sujeitos às novas regras de elegibilidade e de cálculo do montante do novo apoio – esta questão tem influência direta no montante da prestação e na existência de eventuais desigualdades.

Há um terceiro nível de problematização do novo apoio que se prende com a sua relação com outras prestações do sistema de Proteção Social de Cidadania da Segurança Social, designadamente com o rendimento social de inserção. Pode a cobertura excecional de trabalhadores desprotegidos implicar uma desigualdade face aos beneficiários daquela prestação de último recurso, contribuindo para agudizar ainda mais a sua estigmatização? Não se pretende responder neste texto a esta interrogação. Mas ela é um bom mote para um debate mais abrangente, que integre o apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores numa reflexão integrada acerca da proteção do emprego e do rendimento em Portugal.

ANEXOS

Tabela 1: Medidas de apoio - Trabalhadores por conta de outrem

MEDIDAS	TCO* ¹ (incluindo SD com contrato mensal c/ remuneração real e estagiários)			
	Termine SSD em 2021	Desemprego involuntário e sem proteção no desemprego Pelo menos 3 meses de contribuições nos últimos 12 meses à data do desemprego	Terminem prestações de desemprego com exceção do SSD ou Que terminem o período de concessão do apoio 1	Não cumpram condições de acesso às outras situações destinadas a TCO Registados como TCO na SS a partir de jan. 2019 Atividade como TI aberta na AT no mês de referência do apoio (obrigação declarativa e contributiva: vinculação ao regime de TI durante o período de concessão do apoio e nos 30 meses subsequentes com o valor mínimo mensal de valor de prestação de serviços equivalente ao apoio)
1	●	-	-	-
2	-	●	●	-
3	-	-	-	●
4	-	-	-	-
5	-	-	-	-
6	-	-	-	-
7	-	-	-	-

*1 Caso iniciem SSD em 2021 recebem complemento extraordinário para igualar o valor de apoio a que teria direito pelo AERT

Fonte: Instituto da Segurança Social, *Webinar “Apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores”*, 28 janeiro 2021.

Tabela 2: Medidas de apoio - Trabalhadores independentes

MEDIDAS	TI			
	Cessação de atividade em 2021 devido ao dever de encerramento decretado (não sujeito a condição de recursos nos primeiros 6 meses)	Desemprego involuntário e s/ proteção no desemprego Pelo menos 3 meses de contribuições nos últimos 12 meses à data do desemprego	Pelo menos 3 meses de contribuições nos últimos 12 meses à data do requerimento e Quebra de rendimento relevante médio mensal entre março e dezembro de 2020 face a rendimento médio mensal de 2019, superior a 40% e Quebra de rendimento relevante médio mensal da última DT face ao rendimento médio mensal de 2019 superior a 40%	Não cumpram condições de acesso às outras situações destinadas a TI Pelo menos uma remuneração registada na SS ou que declarem alguma remuneração auferida e ainda não declarada à SS em 2019 Atividade aberta na AT como TI no mês de referência do apoio (obrigação declarativa e contributiva: vinculação ao regime de TI durante o período de concessão do apoio e nos 30 meses subsequentes com o valor mínimo mensal de valor de prestação de serviços equivalente ao apoio)
1	●	—	—	—
2	—	—	—	—
3	—	—	—	—
4	—	●	—	—
5	—	—	●	—
6	—	—	—	●
7	—	—	—	—

Fonte: Instituto da Segurança Social, *Webinar* “Apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores”, 28 janeiro 2021.

Tabela 3: Medidas de apoio – Membros de órgãos estatutários

MEDIDAS	MOE		
	Termino subsídio de cessação de actividade profissional em 2021 e atividades encerradas devido ao dever de encerramento decretado (não sujeito a condição de recursos nos primeiros 6 meses)	Desemprego involuntário e sem proteção no desemprego Pelo menos 3 meses de contribuições nos últimos 12 meses à data do desemprego	Não cumpram as outras situações Pelo menos uma remuneração registada na SS ou que declarem alguma remuneração auferida e ainda não declarada à SS em 2019 Atividade aberta como TI na AT no mês de referência do apoio. (obrigação declarativa e contributiva: vinculação ao regime de TI durante o período de concessão do apoio e nos 30 meses subsequentes com o valor mínimo mensal de valor de prestação de serviços equivalente ao apoio)
1	●	—	—
2	—	—	—
3	—	—	—
4	—	●	—
5	—	—	—
6	—	—	●
7	—	—	—

Fonte: Instituto da Segurança Social, *Webinar* “Apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores”, 28 janeiro 2021.

Tabela 4: Medidas^{*2} e Membros de órgãos estatutários de fundações, associações ou cooperativas com funções equivalentes às daqueles

MEDIDAS	SD (regime diário ou horário)		Gerente de micro ou pequenas empresas ^{*2} e empresários em nome individual
	Pelo menos 3 meses de contribuições nos últimos 12 meses à data do requerimento e Quebra do rendimento relevante* médio mensal entre março e dezembro de 2020 face ao rendimento médio mensal de 2019 superior a 40% e Quebra de rendimento relevante* médio mensal da última DT face ao rendimento médio mensal de 2019 superior a 40% (*valor da remuneração registada mensalmente como base de incidência contributiva)	Não cumpram as outras situações Pelo menos uma remuneração registada na SS ou que declarem alguma remuneração auferida e ainda não declarada à SS em 2019 Atividade aberta na AT como TI no mês de referência do apoio (obrigação declarativa e contributiva: vinculação ao regime de TI durante o período de concessão do apoio e nos 30 meses subsequentes com o valor mínimo mensal de valor de prestação de serviços equivalente ao apoio)	Pelo menos 3 meses seguidos ou 6 interpolados de contribuições nos últimos 12 meses anteriores ao do requerimento e Situação de paragem total da sua atividade, ou Quebra de faturação de pelo menos 40% no período no mês anterior ao do requerimento com referência a um dos períodos: - à média mensal dos 2 meses anteriores a esse período ou - período homólogo ou - para quem tenha iniciado atividade há menos de 12 meses, à média desse período
1	-	-	-
2	-	-	-
3	-	-	-
4	-	-	-
5	●	-	-
6	-	●	-
7	-	-	●

Fonte: Instituto da Segurança Social, *Webinar* “Apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores”, 28 janeiro 2021.

Tabela 5: Medidas e valores de apoio

MEDIDAS	MEDIDA 1	MEDIDA 2	MEDIDA 3	MEDIDA 4	MEDIDA 5	MEDIDA 6	MEDIDA 7
VALOR DE APOIO	Valor do subsídio de proteção no desemprego que auferia à data da sua cessação	Diferença entre 501,16€ e o rendimento médio por adulto equivalente do agregado familiar	Diferença entre 501,16€ e o rendimento médio por adulto equivalente do agregado familiar	Valor da quebra do rendimento médio mensal entre a última Declaração Trimestral (no caso de TI com contabilidade organizada, no caso dos MOE substituição pelos últimos 3 meses de rendimento) e o rendimento médio mensal de 2019	2/3 do valor da quebra do rendimento médio mensal entre a última DT (valor da remuneração registada mensalmente como base de incidência contributiva) e o rendimento médio mensal de 2019	2/3 do valor da quebra do rendimento médio mensal entre a última DT (valor da remuneração registada mensalmente como base de incidência contributiva) e o rendimento médio mensal de 2019	Valor da remuneração registada se < 658,22€ X % da quebra de faturação Ou Se 2/3 valor da remuneração registada se >=658,22€X% da quebra de faturação
LIMITE MÁXIMO	501,16 €	Rendimento líquido da remuneração que auferia até ao limite de 501,16€	Rendimento líquido da remuneração que auferia até ao limite de 501,16€	Rendimento médio mensal de 2019 até ao limite de 501,16€	Rendimento médio mensal de 2019 até ao limite de 501,16€	Rendimento médio mensal de 2019 até ao limite de 501,16€	1.995€
LIMITE MÍNIMO	50 €	50 €	50 €	50€ ou Se perda de rendimento >1 IAS: 0,5 IAS Se perda de rendimento >0,5 e <1 IAS: 50% do valor da perda	50€ ou Se perda de rendimento >1 IAS: 0,5 IAS Se perda de rendimento >0,5 e <1 IAS: 50% do valor da perda	Se perda de rendimento >1 IAS: 0,5 IAS Se perda de rendimento e <1 IAS: 50% do valor da perda	50 €
DURAÇÃO	6 meses	Até 12 meses	Até 6 meses seguidos ou interpolados	Até 12 meses	Até 6 meses seguidos ou interpolados	Até 6 meses seguidos ou interpolados	Até 6 meses seguidos ou interpolados

Fonte: Instituto da Segurança Social, *Webinar* “Apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores”, 28 janeiro 2021.

O CoLABOR – Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social conta com uma equipa multidisciplinar de investigadores altamente qualificados e desenvolve a sua atividade em torno de quatro objetivos centrais: apoiar a conceção e reformulação de políticas nas suas áreas temáticas; capacitar as instituições, incluindo a administração pública, as empresas e as instituições do terceiro setor; qualificar o emprego, mediante a formação de quadros e a criação de emprego científico; contribuir para debate público nas áreas do trabalho, do emprego e da proteção social, através de formas de divulgação eficazes e inovadoras dos resultados da investigação que leva a cabo.

O CoLABOR concretiza estes objetivos através de uma agenda ambiciosa de aprofundamento do conhecimento científico em torno de três eixos temáticos centrais: o trabalho, o emprego e as tecnologias; a proteção social e os equipamentos e respostas sociais. Nesta agenda, destacam-se as seguintes prioridades: o estudo dos impactos das novas tecnologias sobre o trabalho e o emprego e a proteção social; a reflexão sobre a adequação e sustentabilidade de diferentes modelos de proteção social; e a avaliação de equipamentos e respostas sociais.

Transversalmente a estas áreas temáticas, o CoLABOR desenvolve e mantém a plataforma digital DataLABOR, dedicada à recolha, sistematização, análise crítica, visualização e divulgação ao público em geral de informação estatística e jurídica centrada nas áreas do trabalho, emprego e proteção social.

A DataLABOR é uma plataforma digital de sistematização, análise crítica e visualização de informação estatística e jurídica de âmbito internacional, nacional e local nas áreas do trabalho, emprego e proteção social. Esta informação é disponibilizada aos seus utilizadores através de uma interface inovadora que facilita a pesquisa e permite a visualização de uma forma prática, intuitiva e flexível.

O enfoque temático, as inter-relações disponíveis e a abrangência territorial, associadas aos princípios de rigor e inovação na produção de conhecimento, permitem que a DataLABOR se constitua como uma ferramenta de referência para trabalhadores, empregadores, administração central e local, investigadores e cidadãos em geral interessados nas áreas do trabalho, emprego e proteção social.

Associados



Centro de Estudos Sociais



Instituto de Direito Económico, Financeiro e Fiscal



Iscte – Instituto Universitário de Lisboa, CIES-Iscte



Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade



Santa Casa da Misericórdia de Lisboa



Delta Cafés – Sociedade Gestora de Participações Sociais, SA



MOTA-ENGIL, SCPS, S.A.



SONAE Corporate, S.A.

Cofinanciado por:

