

Versão Provisória

ENFRENTAR A CRISE DO EMPREGO EM PORTUGAL

Relatório preparado pelo Grupo de Ação interdepartamental da OIT sobre os países em crise para a Conferência de Alto Nível “Enfrentar a Crise do Emprego em Portugal: que caminhos para o futuro?” (Lisboa, 4 de novembro de 2013)

SÍNTESE E RECOMENDAÇÕES.....	2
INTRODUÇÃO	8
CAPÍTULO A.....	10
CAPÍTULO B.....	44
CAPÍTULO C	74
Bibliografia	82
Anexo 1: Cronograma da crise portuguesa desde abril de 2011	88
Anexo 2: Resumo do Programa de Assistência Financeira a Portugal: desembolsos (MEEF, FEEF e EFF)	94
Anexo 3: Reforma do mercado de trabalho em Portugal	96
Anexo 4: Detalhes técnicos sobre as simulações incluídas no Capítulo C	109

SÍNTESE E RECOMENDAÇÕES

A situação socioeconómica mantém-se crítica...

Portugal enfrenta a situação económica e social mais crítica da sua história económica recente. Desde o início da crise global, em 2008, perdeu-se um em cada sete empregos – a mais significativa deterioração do mercado de trabalho entre os países europeus, depois da Grécia e de Espanha. A taxa de desemprego atingiu um máximo histórico de mais de 17 por cento. Os trabalhadores jovens e as famílias com crianças de tenra idade têm sido afetados desproporcionadamente pela contração económica.

O mercado de trabalho não registou qualquer melhoria desde o lançamento do programa de assistência financeira acordado com a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional, em 2011. De facto, a tendência de desemprego crescente intensificou-se nos últimos dois anos – embora com alguns sinais de redução nos meses mais recentes.

Alguns desenvolvimentos podem produzir efeitos de longo prazo que dificultarão a manutenção dos níveis de vida atuais. O volume do investimento produtivo foi reduzido em mais de um terço desde 2008 – tendo-se verificado grande parte deste declínio nos dois últimos anos –, provocando uma erosão nos ganhos de produtividade e prejudicando uma prosperidade futura. Os mais de 56 por cento de desempregados que estão sem trabalho há mais de um ano estão a perder competências e motivação, e terão acrescida dificuldade em participar numa retoma económica futura caso não lhes seja prestado um apoio adequado. Muitos trabalhadores, incluindo parte dos jovens mais talentosos e qualificados, têm vindo a ser empurrados para a emigração. De facto, quase 20 por cento da população gostaria de se mudar permanentemente para o estrangeiro, caso surgisse a oportunidade para tal.

As últimas projeções do Fundo Monetário Internacional apontam para uma recuperação económica em 2014. De facto, alguns sinais encorajadores de uma atividade renovada têm sido registados recentemente, nomeadamente graças a um aumento das exportações. Porém, à luz das atuais tendências, a recuperação esperada revelar-se-á demasiado insipiente para provocar qualquer efeito positivo no desemprego.

... o que reflete as condições macroeconómicas excecionalmente apertadas, particularmente desde o início do programa de assistência financeira, assim como...

Esta situação crítica reflete uma combinação de fatores macroeconómicos e de fatores estruturais. A política orçamental tem sido orientada para uma rápida redução dos défices, os quais haviam atingido proporções alarmantes. As medidas de reestruturação do setor público contribuíram diretamente para o desemprego. Os cortes nos salários e nas prestações sociais, combinados com

certos aumentos fiscais, desgastaram os rendimentos das famílias e a procura interna. Também as empresas foram afetadas pelas condições macroeconómicas excecionalmente apertadas que prevaleceram desde 2011. Mais de um quinto das pequenas e médias empresas referem que o acesso ao crédito é o seu problema mais premente – daí resultando menores oportunidades para a criação de emprego. E, quando obtêm novo crédito, veem-se obrigadas a pagar sobre esses financiamentos taxas de juro que rondam os 5,5 por cento, comparativamente com os 2 por cento que são cobrados na Alemanha e noutros países da Zona Euro.

O crescimento das exportações constitui uma evolução positiva, que mostra que a economia tem capacidade para competir nos mercados mundiais. Contudo, este aumento das exportações não consegue compensar o continuado enfraquecimento da procura interna.

... as debilidades estruturais nas instituições do mercado de trabalho, anteriores à crise e ainda não corrigidas.

Para lá dos fatores macroeconómicos, as instituições do mercado de trabalho tiveram um êxito apenas parcial na atenuação do impacto da crise económica sobre o emprego. Assim, a panóplia de políticas ativas do mercado de trabalho e os serviços públicos de emprego têm sido insuficientes para fazer face ao aumento significativo do desemprego registado nos últimos anos. O efeito positivo das políticas de emprego foi ainda mais atenuado por algumas das medidas de consolidação orçamental que condicionaram programas-chave de apoio ao emprego.

Uma outra instituição essencial em época de crise é a prática da manutenção do emprego. Em Portugal, esta prática tem sido travada por uma incidência relativamente elevada de trabalho temporário e pelo fenómeno do trabalho por conta própria “dependente”. Ambas as tendências são anteriores à crise e têm vindo a intensificar-se desde então.

De igual modo, a cobertura da negociação coletiva – uma instituição que provou ser essencial para prevenir a perda de emprego em empresas viáveis em países como a Alemanha, a Holanda e a Itália – tem diminuído em proporções sem precedentes. A reforma da negociação coletiva de 2011 visou promover acordos ao nível da empresa, entre os empregadores e os trabalhadores. No entanto, até ao momento, a reforma resultou numa redução geral da cobertura dos convenções coletivas, aumentando assim a pressão para a redução dos salários e contraindo ainda mais a procura interna. A proporção de trabalhadores a auferir o salário mínimo mais do que duplicou desde o início da crise.

É necessária uma nova estratégia...

Parece ser necessário começar de novo para enfrentar estas tendências. Tais mudanças de políticas terão de ter em conta a estagnação de longo prazo com que Portugal já se defrontava antes da crise. Entre 2000 e 2008, a taxa de desemprego registou uma suave tendência de subida. Os rendimentos médios reais da população portuguesa estagnaram, ao contrário do sucedido na maioria dos países

da UE. Neste período também se assistiu à emergência de desequilíbrios significativos, nomeadamente um declínio no esforço de investimento, o surgimento de um elevado défice das contas correntes e um aumento da dívida pública.

... e é possível através da mudança para uma abordagem mais centrada no emprego...

O relatório aponta as inúmeras vantagens de uma estratégia coerente centrada no emprego. Uma abordagem deste tipo inclui, em primeiro lugar, medidas para lidar com os constrangimentos financeiros que pesam sobre as pequenas empresas. O Governo criou um sistema de garantia de créditos que deverá, indubitavelmente, ajudar. No entanto, o verdadeiro problema reside na situação financeira dos bancos e na sua relutância em conceder novos empréstimos em vez de investir em ativos financeiros mais seguros. Esta é uma área em que um avanço célere para uma união bancária na Zona Euro desencadearia um progresso rápido e significativo no sentido do investimento sustentável e da recuperação do emprego.

Em segundo lugar, a base de produção seria estimulada através de medidas para facilitar a transição de pequenas para médias empresas, para abrir novos mercados de exportação e para beneficiar de padrões emergentes de vantagem comparativa. Sobre este ponto, o dinamismo de outros países de língua portuguesa e a presença de uma ampla diáspora portuguesa em certos países constituem ativos importantes.

Em terceiro lugar, instituições do mercado de trabalho bem concebidas podem contribuir, não só para apoiar aqueles que procuram emprego, como também para fomentar o desenvolvimento de uma nova base de produção. O relatório fornece exemplos de boas práticas no que respeita a facilitar a transição para formas estáveis de emprego, reforçar a inspeção do trabalho, garantir uma adequada cobertura da negociação coletiva aliada à competitividade das empresas e reforçar políticas ativas do mercado de trabalho e serviços públicos de emprego eficazes. A posição de competitividade do país torna possível que, no futuro, os salários cresçam a par da produtividade, o que colocaria um travão na depressão da procura e sustentaria, assim, o processo de transformação.

Em quarto lugar, dedicar uma atenção especial aos grupos que se encontram em desvantagem, nomeadamente os jovens, constitui não só uma emergência social, como também uma necessidade económica. Os programas de garantias para jovens provaram ser especialmente úteis no combate ao desemprego jovem em países como a Suécia e a Finlândia. A Comissão Europeia expressou a intenção de financiar programas semelhantes nos Estados-Membros. Estes recursos seriam essenciais em Portugal, tendo em conta os apertados constrangimentos orçamentais. No entanto, as estimativas apresentadas neste relatório sugerem que os recursos necessários para financiar estas intervenções excedem as propostas avançadas pela Comissão.

Os agregados familiares sem emprego constituem outro grupo-chave a merecer uma maior atenção por parte das políticas. A pobreza infantil tende a ser elevada neste grupo, suscitando preocupações sociais e sugerindo também que as medidas de intervenção poderiam ter um retorno significativo a

longo prazo. O relatório analisa exemplos de programas dirigidos aos agregados familiares sem emprego.

De sublinhar que Portugal está relativamente bem posicionado para implementar estes programas. A capacidade institucional é, em geral, sólida, em especial quando comparada com outros países em crise. Além disso, o sistema de proteção social tende a ser mais redistributivo que noutros países. A manutenção do poder de compra das prestações sociais seria essencial para o sucesso de uma estratégia deste tipo.

Em quinto lugar, é necessário resolver certas fragilidades do sistema educativo que já se verificavam antes da crise. Apesar das significativas melhorias registadas nos últimos anos, nomeadamente em termos da qualidade do ensino secundário e do desempenho das universidades, apenas 68 por cento dos jovens completam o último ciclo do secundário, face a uma média de 75 por cento nas economias avançadas. De um modo geral, a transição escola-trabalho pode ser facilitada através de um sistema de aprendizagem, de experiência em contexto de trabalho, de estágios curriculares e de novas parcerias entre os estabelecimentos de ensino, as empresas, os representantes dos trabalhadores e os próprios jovens.

Em sexto lugar, uma estratégia favorável ao emprego requer um forte envolvimento dos parceiros sociais enquanto atores-chave no mundo do trabalho. O diálogo social em torno de difíceis opções políticas e de possíveis *trade-offs* é crucial para que se alcancem soluções equilibradas. Além disso, promoveria a confiança e ajudaria a definir uma visão para um futuro melhor.

... que travaria o desemprego enquanto ajudaria a atingir as metas orçamentais, a um ritmo ligeiramente mais lento do que o previsto atualmente.

Algumas destas políticas acarretam inevitavelmente custos para o erário público. O relatório mostra, no entanto, que esses custos surgiriam principalmente no curto prazo e seriam compensados ao ser posto em marcha um processo de recuperação do emprego. De acordo com as simulações de políticas da OIT, uma maior atenção dada às políticas favoráveis ao emprego contribuiria para reduzir o desemprego até 2 pontos percentuais até 2015. O ritmo de redução do défice orçamental seria mais lento em 2014, mas aceleraria nos anos seguintes.

Existem também motivos de peso em prol de um sistema bem concebido de apoio ao emprego ao nível da Zona Euro. Trata-se de um assunto que está a ser considerado nos debates da UE sobre as dimensões sociais da União Monetária europeia. Para mais, um reforço do papel do Banco Europeu de Investimento (BEI) seria importante para desbloquear o potencial de investimento de Portugal.

A OIT está disponível para trabalhar com Portugal sobre melhores empregos para uma melhor economia.

A OIT poderia fornecer orientações para a identificação e análise de intervenções consideradas boas práticas a nível internacional, com base nas quais o Governo português e os parceiros sociais

poderiam escolher programas adequados às suas necessidades específicas. A OIT poderia ainda prestar apoio no processo de definição de políticas, através de aconselhamento sobre concepção das políticas e encorajando a participação dos parceiros sociais nas diferentes fases do processo. Além disso, a OIT poderia apoiar diretamente a execução dessas políticas através de formação especializada em áreas como a inspeção do trabalho, o diálogo social ou os serviços públicos de emprego. Por fim, a OIT poderia apoiar o Governo na articulação com outras organizações internacionais, de forma a assegurar a execução de uma estratégia macroeconómica e de emprego coerente.

INTRODUÇÃO¹

Desde o início da crise financeira e económica mundial, em 2008, Portugal tem registado uma recessão prolongada que resultou na mais significativa deterioração social e do mercado de trabalho da sua história recente. O lento crescimento económico que se verificou no período que precedeu a crise converteu-se numa recessão em 2009. As políticas contracíclicas prontamente aprovadas pelo Governo, associadas a uma melhoria temporária das perspectivas económicas internacionais, contribuíram para atenuar a recessão em 2010. No entanto, desde então, a recessão intensificou-se à medida que a crise financeira se transformou numa crise da dívida soberana e a própria economia europeia sofreu um abrandamento.

Em abril de 2011, enfrentando dificuldades crescentes no cumprimento das suas obrigações de pagamento internacionais, Portugal requereu assistência financeira à União Europeia (UE), ao Banco Central Europeu (BCE) e ao Fundo Monetário Internacional (FMI) (Anexo 1). Um programa de assistência financeira, no montante de 78 mil milhões de EUR para um período de três anos, foi acordado em maio do mesmo ano. O programa de assistência foi condicionado à implementação de medidas de consolidação orçamental e de reformas estruturais, abrangendo também o mercado de trabalho e a proteção social – descritas pormenorizadamente no denominado “Memorando de Entendimento” e suas actualizações subsequentes.

Tendo presente tudo isto, o objetivo deste relatório é o de avaliar vias de políticas possíveis para melhorar o mercado de trabalho e a situação social de Portugal. Este relatório fornece um amplo pacote de políticas para melhorar a perspectiva de desempenho macroeconómico de curto prazo, e, simultaneamente, abrir caminho para um crescimento económico gerador de emprego no longo prazo. O relatório baseia-se nas melhores práticas internacionais, fazendo um esforço de adaptação das mesmas à situação específica do país. O potencial papel a desempenhar pelo Governo, parceiros sociais, organizações internacionais e instituições europeias é considerado, ao mesmo tempo que é dedicada uma atenção especial à concepção e implementação das propostas de políticas apresentadas.

Após uma breve exposição dos principais desafios macroeconómicos, sociais e do emprego (capítulo A), o relatório explora opções de políticas como parte integrante de uma estratégia para alcançar uma recuperação geradora de emprego que seja sustentável e inclusiva (capítulo B). Finalmente, o relatório aborda possíveis formas de a OIT contribuir para essa estratégia (capítulo C). De realçar que a análise e as propostas apresentadas neste relatório tomam em consideração os objetivos de políticas estabelecidos no programa de assistência financeira. O que se pretende é evidenciar que,

¹ Este relatório foi preparado pelo Grupo de Ação interdepartamental da OIT sobre os países em crise criado pelo Diretor-Geral da OIT e liderado por Raymond Torres, com contributos de Miguel Angel Malo, Rita Cruz, Santo Milasi, Clemente Pignatti, Johanna Silvander e comentários de James Howard e Mafalda Troncho.

adotando medidas sociais e de mercado de trabalho bem concebidas, os objetivos macroeconómicos e de emprego podem apoiar-se mutuamente e será possível impulsionar uma recuperação geradora de emprego enquanto se alcançam metas orçamentais e financeiras de médio prazo.

CAPÍTULO A

Visão geral sobre os principais desafios económicos e sociais

Entre 2000 e 2008, quando irrompeu a crise global, os rendimentos médios em termos reais da população portuguesa aumentaram ligeiramente – embora bastante menos do que na UE. Neste período também se verificou a emergência de desequilíbrios significativos, nomeadamente o declínio no esforço de investimento, o surgimento de um enorme défice em conta corrente e uma crescente dívida pública. De igual modo, a incidência de trabalho temporário permaneceu significativa e a taxa de desemprego prosseguiu uma ligeira tendência crescente. As principais evoluções económicas e sociais são apresentadas no Quadro A.1.

O impacto imediato da crise foi o de subtrair a lenta melhoria das condições de vida ocorrida desde a criação do Euro. De facto, desde 2008, o rendimento médio *per capita* diminuiu mais de 10 por cento, comparado com uma estabilização no rendimento médio *per capita* no conjunto da UE. A deterioração nos outros indicadores-chave – nomeadamente no desemprego, no esforço de investimento e na dívida pública – tem sido, desde então, dramática. A única exceção verificada é a da conta corrente, que veio a registar um pequeno excedente.

Quadro A.1 Principais evoluções económicas e sociais em Portugal versus UE, 2000-2013

	2000	2008	2010	2012	2013
Rendimento real per capita (2000=100)	100	104,2	102,9	98,9	..
Rendimento real per capita em relação à UE-27	100	91,4	93,1	88,4	..
Investimento em percentagem do PIB	27,7	22,5	19,6	16	14,6
Dívida pública em percentagem do PIB	50,7	71,7	94	123,6	..
Conta corrente em percentagem do PIB	-10,4	-12,6	-10,6	-1,5	1,5
Taxa de desemprego	4	7,7	11	15,9	17

Fonte: ILS com base no Instituto Nacional de Estatística (INE), Eurostat, OCDE, EU-SILC. O rendimento real *per capita* refere-se ao rácio entre o PIB real e a população total, sendo o ano-base do rácio 2000. Os valores para 2013 correspondem ao 2.º trimestre de 2013.

A.1. Mercado de trabalho e situação social

A crise teve um impacto profundo no mercado de trabalho em Portugal. Desde 2008, o país perdeu um em cada sete postos de trabalho, tendo-se verificado grande parte desta deterioração depois do início do programa de assistência financeira, em 2011. A crise atingiu desproporcionadamente os jovens: a taxa de desemprego no grupo etário dos 15 aos 24 anos ultrapassou os 37 por cento em julho de 2013, sendo superior a 40 por cento entre as mulheres jovens. Os ganhos médios diminuíram e o salário mínimo (Retribuição Mínima Mensal Garantida) encontra-se congelado desde 2011. O sistema de atribuição de prestações de desemprego foi estreitado e os níveis dos subsídios foram reduzidos. O risco de pobreza agravou-se, particularmente para as famílias com crianças de pouca idade. A emigração acelerou-se, tendo-se registado uma contração da população residente do país. Esta secção analisa com maior detalhe estas tendências.

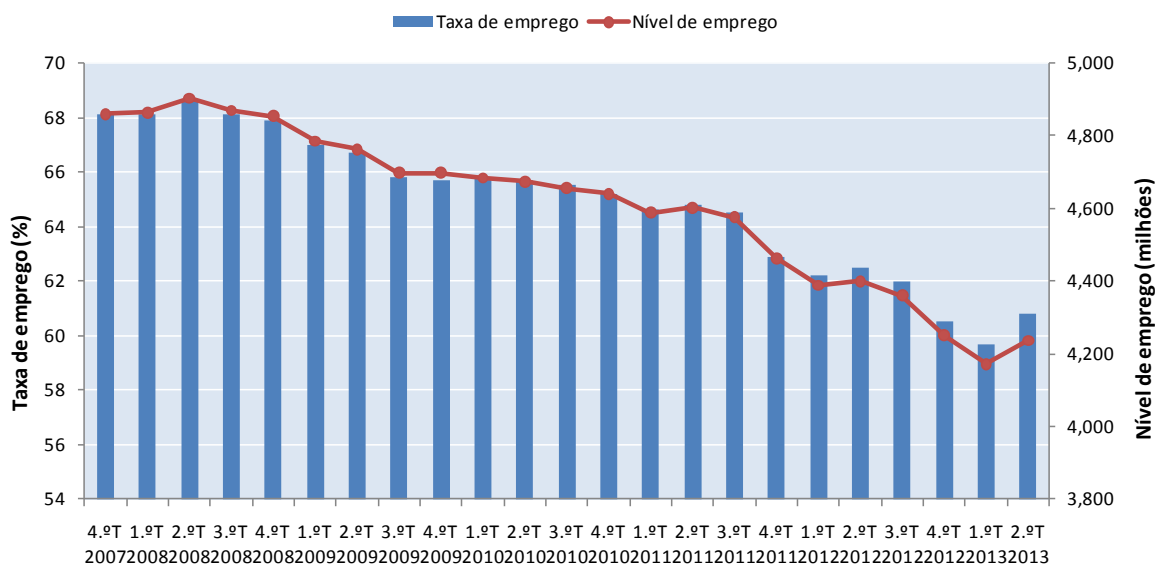
1. Evoluções no mercado de trabalho e na migração

Portugal perdeu cerca de 12,5 por cento do total dos empregos desde 2008, dois terços dos quais apenas nos últimos dois anos, tendo o fenómeno estabilizado mais recentemente...

Aproximadamente 4,8 milhões de pessoas em idade ativa (dos 15 aos 64 anos) estavam empregadas no terceiro trimestre de 2008, quando irrompeu a crise financeira global (Figura A1.1). O número de pessoas empregadas caiu para 4,5 milhões nas vésperas da adoção do programa de assistência financeira, em 2011. Desde então, a queda do emprego tem vindo a acelerar e apenas 4,2 milhões de pessoas estavam empregadas no segundo trimestre de 2013. A diminuição do emprego pode, no entanto, ter estabilizado no decurso dos últimos meses.

Em consequência, a taxa de emprego (proporção de indivíduos em idade ativa que tem um emprego) sofreu uma queda de cerca de 8 pontos percentuais desde o final de 2008. Trata-se da maior queda nas taxas de emprego na UE, a seguir à Grécia e à Espanha. As taxas de emprego na UE-27 decresceram, em média, 2 pontos percentuais no período 2008-2012.

Figura A1.1 Tendência do emprego desde o início da crise



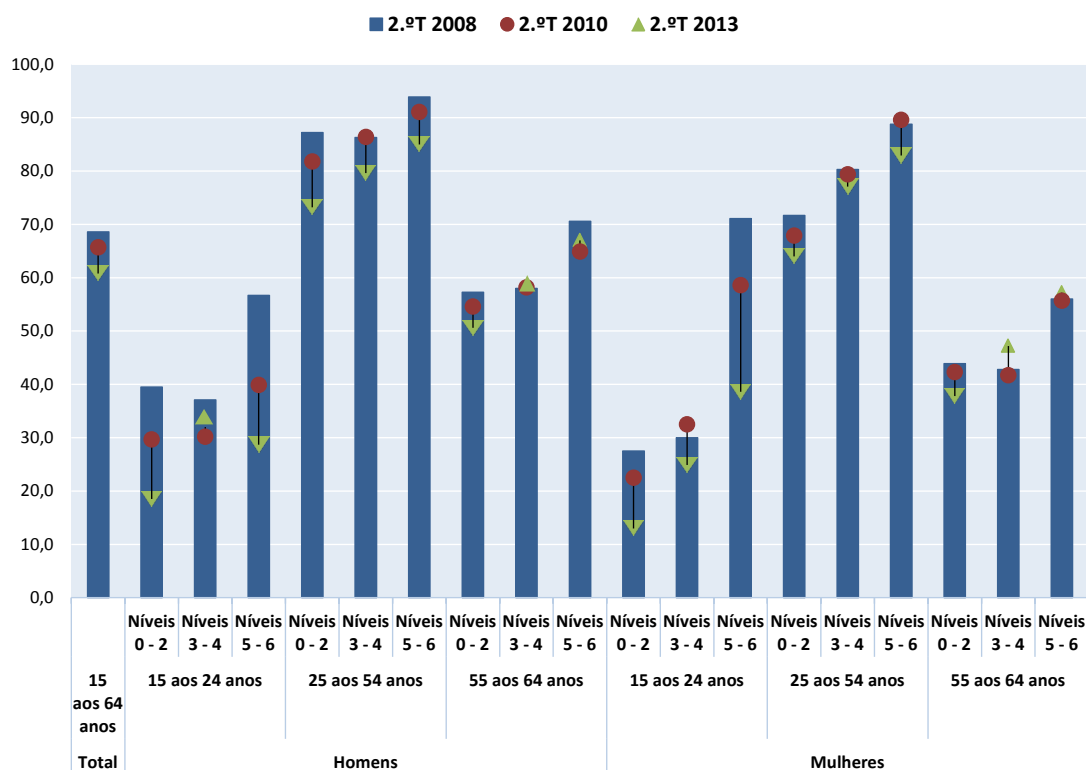
Nota: O gráfico mostra o número de pessoas empregadas (níveis de emprego) e a proporção de pessoas em idade ativa que têm um emprego (taxas de emprego).

Fonte: Estimativas da OIT a partir do Eurostat.

A queda do emprego afetou desproporcionalmente a população jovem e as pessoas com níveis de escolaridade mais baixos (Figura A1.2). As taxas de emprego decresceram quer entre as mulheres quer entre os homens, e em proporções sensivelmente similares. Desde 2011, o número de pessoas a trabalhar nos vários níveis do setor público diminuiu cerca de 6 por cento.²

² DGAEP-Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público, Ministério das Finanças.

Figura A1.2 Taxas de emprego, por sexo, idade e nível de educação (percentagens)



Notas: Os dados reportam-se às categorias da ISCED 1997, nomeadamente:

Níveis 0 - 2: Ensino pré-escolar e básico (1.º, 2.º e 3.º ciclos)

Níveis 3 - 4: Ensino secundário e pós-secundário

Níveis 5 - 6: Ensino superior (1.º e 2.º níveis do ensino terciário)

Fonte: Estimativas da OIT a partir do Eurostat.

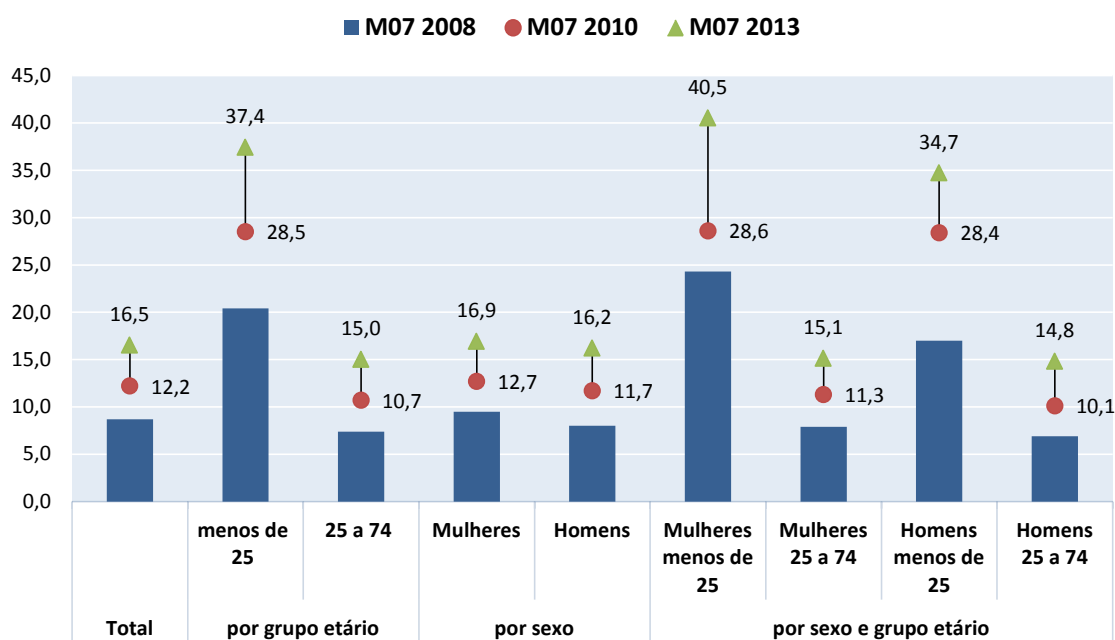
... forçando a taxa de desemprego a atingir o recorde histórico de 17,6 por cento no início de 2013...

A queda no emprego traduziu-se num aumento do desemprego. Entre o terceiro trimestre de 2008 e a adoção do programa de assistência financeira, em 2011, a taxa de desemprego aumentou 4 pontos percentuais. Elevou-se outros 5 pontos percentuais até ao primeiro trimestre de 2013, momento a partir do qual se manteve estável. A taxa de desemprego entre os indivíduos do sexo feminino atingiu 16,9 por cento em julho de 2013, ligeiramente acima da taxa de desemprego entre os indivíduos do sexo masculino (Figura A1.3). A taxa de desemprego entre os jovens (15-24 anos), situada nos 37,4 por cento em julho de 2013, mais que duplicou desde 2008. Em fevereiro de 2013,

existiam 13 187 casais em que ambos os membros se encontravam desempregados, número duas vezes e meia superior ao registado no final de 2011.³

De sublinhar que Portugal, antes considerado um país com baixo nível de desemprego, em comparação com outros países da UE, tem hoje a taxa de desemprego mais alta da UE, a seguir às da Grécia e de Espanha. E o aumento da taxa de desemprego que se verificou desde o início da crise global é o terceiro mais significativo entre todos os países da UE – também a seguir à Grécia e a Espanha.

Figura A1.3 Taxas de desemprego, por sexo e idade (percentagens)



Nota: Dados corrigidos de sazonalidade.

Fonte: Estimativas da OIT a partir do Eurostat.

³ Desemprego Registado, Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP).

... resultando nas mais elevadas taxas de inatividade no mercado de trabalho e de desemprego de longa duração desde que há registos, e ...

A duração prolongada da crise alterou as características do desemprego. A incidência do desemprego de longa duração – percentagem de indivíduos em busca de emprego que se encontram sem trabalho há mais de um ano – aumentou de 48,2 por cento no segundo trimestre de 2008 para 56 por cento no segundo trimestre de 2013 (tendo-se registado muito deste agravamento apenas no último ano). Esta taxa coloca Portugal como o sexto país com maior incidência de desemprego de longa duração na UE, antecedido pela Eslováquia, Grécia, Croácia, Irlanda e Itália.

Além do desemprego de longa duração, a intensificação da inatividade no mercado de trabalho constitui um desafio de longo prazo ainda mais sério. De facto, os dados revelam que as pessoas que passam para a inatividade no mercado de trabalho (que não se encontram empregadas nem à procura de emprego) têm dificuldades acrescidas em encontrar novo emprego, mesmo quando ocorre uma retoma económica e são criados novos postos de trabalho. Apesar de o aumento na taxa de inatividade não ter sido dramática – de 25,6 para 26,5 por cento entre o segundo trimestre de 2008 e o segundo trimestre de 2013 –, deu-se uma alteração significativa na composição do grupo dos trabalhadores inativos. Mais concretamente, no mesmo período, o número de trabalhadores inativos que não desejavam trabalhar decresceu 18 por cento. Por outro lado, o número de pessoas inativas dispostas a trabalhar (os denominados desencorajados) quadruplicou, de 86 mil para 386 mil indivíduos. A incidência de trabalhadores desencorajados é agora a quarta mais elevada da UE, a seguir à Letónia, Luxemburgo e Itália.

... empurrando um número crescente de portugueses para a emigração.

Desde 2010, Portugal tornou-se um país de emigração, i.e., o número de pessoas a abandonar o país excedeu o fluxo de entrada de imigrantes (Figura A1.4). Entre 2007 e 2012, o fluxo de emigração permanente aumentou seis vezes. Os emigrantes temporários – os que abandonam o país com a intenção de permanecer no estrangeiro menos de um ano – aumentaram 21 por cento entre 2011 e 2012.⁴ Os jovens encontram-se sobrerrepresentados entre os emigrantes. Segundo as estatísticas do INE, os indivíduos entre os 20 e os 39 anos representam quase metade do total dos emigrantes permanentes. Outras fontes⁵ estimam que mais de metade dos emigrantes tem idade inferior a 29 anos.

⁴ Estes são os únicos anos com informação recente disponível sobre fluxos de emigração temporária na base de dados do INE.

⁵ OCDE (2012), “Portugal”, in *International Migration Outlook 2012*, OECD Publishing.

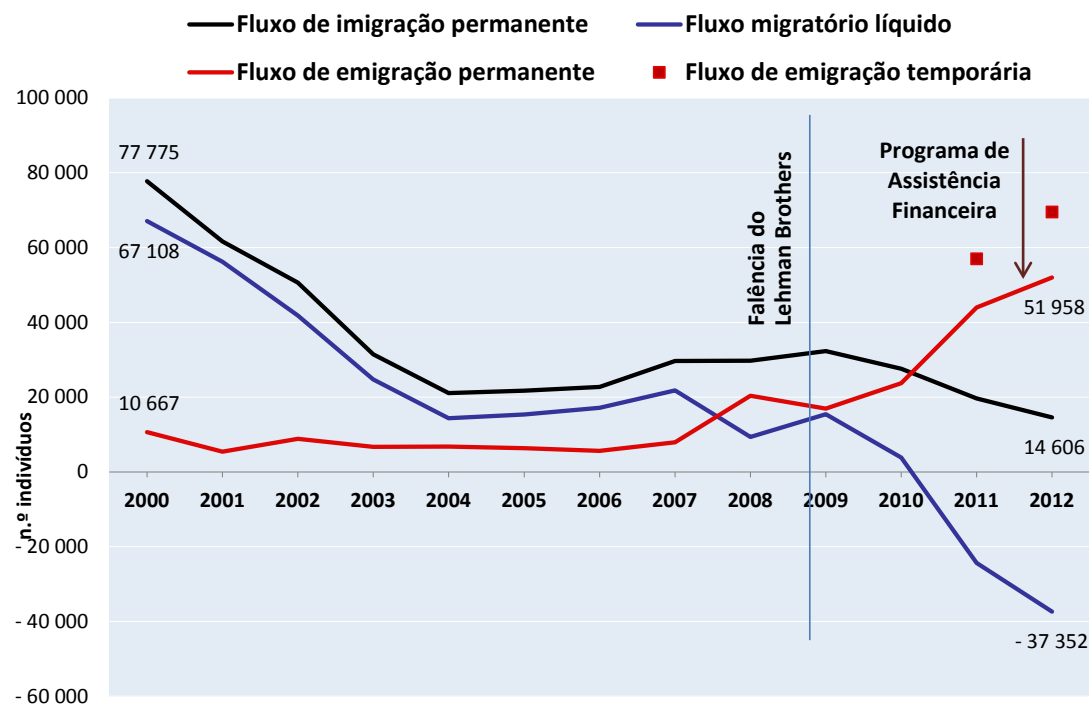
Além do mais, estima-se que 17 por cento da população portuguesa gostaria de sair do país de forma permanente, caso as condições certas se proporcionassem.⁶ No caso dos indivíduos com níveis mais elevados de escolaridade e formação, a estimativa ascende aos 26 por cento; e aos 31 por cento entre os jovens dos 15 aos 24 anos.

Quanto aos países de destino, os emigrantes permanentes e temporários que abandonam Portugal rumam maioritariamente a outros países da UE: 66 e 60 por cento, respetivamente, em 2012.⁷ Esta proporção tem-se mantido relativamente estável desde 2009 (64,4 por cento), apesar do crescimento consistente dos fluxos de emigração. Alguns dos destinos tradicionais dos emigrantes portugueses são a França (em 2012, houve aproximadamente 16 mil novos registos consulares de cidadãos portugueses nascidos em Portugal), a Suíça (mais de 5 300) ou a Venezuela (cerca de 16,5 mil em 2012). De acordo com as estatísticas oficiais da Alemanha, em 2012 verificou-se um aumento de 4 000 pessoas a chegar à Alemanha vindas de Portugal, um aumento de 43 por cento relativamente às chegadas de Portugal em 2011. No mesmo período, verificaram-se aumentos similares de migração para a Alemanha oriundos de Espanha (um aumento de 45 por cento), da Grécia (um aumento de 43 por cento) e de Itália (um aumento de 40 por cento).

⁶ OCDE (2012), “Portugal”, in *Connecting with Emigrants: a Global Profile of Diasporas*, OECD Publishing.

⁷ Cálculos do International Institute for Labour Studies (IILS) a partir de dados do INE.

Figura A1.4 Fluxos migratórios relativos a Portugal, 2000-2012 (número de indivíduos)



Fonte: INE.

O número de trabalhadores por conta própria diminuiu significativamente...

A crise levou a uma redução significativa do número de trabalhadores por conta própria como empregadores⁸ e a uma ainda maior diminuição do número de trabalhadores por conta própria como isolados (sem empregados a cargo) (Figura A1.5). O peso do trabalho por conta própria no emprego total era de 19 por cento em 2007 e de 16,8 por cento em 2012.⁹ A diminuição na incidência do emprego por conta própria tem sido menos acentuada no conjunto da UE. Nalguns países especialmente atingidos pela crise, como a Grécia, a ocorrência do trabalho por conta própria aumentou mesmo durante a crise.

⁸ Neste grupo incluímos “empregadores” e “trabalhadores por conta própria como empregadores”.

⁹ Cálculos do ILS a partir de dados do Eurostat (para a população dos 15 aos 64 anos).

De sublinhar que, de acordo com o INE, 7 por cento do total dos trabalhadores por conta própria (9,3 por cento no que respeita aos que trabalham como isolados) mantêm, de facto, uma relação de trabalho “dependente”, o chamado trabalho por conta própria “dependente” (ver Caixa 1).¹⁰

¹⁰ Em Espanha, um cálculo semelhante feito a partir de dados publicados pelo órgão oficial de estatística do país revela a existência de 5,2 por cento de ‘falso’ emprego por conta própria relativamente ao total do trabalho por conta própria e 8 por cento relativamente ao trabalho por conta própria como isolado (sem empregados a cargo) (cálculos do ILS a partir de dados do Instituto Nacional de Estadística, de Espanha).

Caixa 1: O fenómeno do trabalho por conta própria “dependente” (os “falsos recibos verdes”)

O *trabalho por conta própria “dependente”* consiste em acordos contratuais em que o trabalhador é formalmente independente, mas as suas condições de trabalho são, na prática, semelhantes às dos trabalhadores por conta de outrem. Os trabalhadores por conta própria “dependentes” trabalham principal ou exclusivamente para uma única empresa (em *subcontratação*) e não se encontram separados dela de forma clara – embora também não estejam claramente integrados nessa entidade económica. Em Portugal, a legislação laboral e da segurança social aborda este tipo de emprego nos seguintes termos: “*presunção de contrato de trabalho*”¹¹, “*trabalhadores independentes que sejam economicamente dependentes de uma única entidade contratante*”; “*trabalhadores por conta própria economicamente dependentes*”¹²; e “*utilização indevida do contrato de prestação de serviços em relações de trabalho subordinado*”¹³. Por outras palavras, o fenómeno é muitas vezes referido como falso trabalho por conta própria ou “falsos recibos verdes”.

O trabalho por conta própria “dependente” conduz a uma situação de dependência económica e pessoal. Assume-se que a empresa (empregador) subcontrata tarefas ao trabalhador por conta própria “dependente”, mas que as encomendas variam segundo a situação económica da empresa principal (empregador), e desse modo o trabalhador assume uma parte do risco empresarial. Dependência pessoal significa que o trabalhador por conta própria trabalha em regime de subordinação relativamente à empresa que gera a maior parte dos seus ganhos. A empresa empregadora define os métodos de trabalho, a duração, o local e o conteúdo do trabalho, o que faz com que a situação se assemelhe à de emprego por conta de outrem.

Para a empresa empregadora, a possibilidade de subcontratar tarefas ao trabalhador por conta própria “dependente” constitui uma oportunidade de poupar nos custos e de – no fundo – partilhar o risco empresarial. A empresa empregadora não se vê obrigada a pagar contribuições para a segurança social, seguros ou direitos relativos a férias e dias feriadoss; as transações relacionadas com a gestão de recursos humanos estão reduzidas ao mínimo e não há lugar a procedimentos e pagamentos relacionados com o fim da relação negocial entre as duas partes. Muito embora a remuneração recebida pelo trabalhador por conta própria “dependente” possa parecer-se com um salário (quantia fixa paga mensalmente, por exemplo), a transação é efetuada através de uma fatura que o trabalhador por conta própria “dependente” apresenta à empresa. Este género de arranjo laboral pode, por outras palavras, ser interpretado como uma busca por flexibilidade, ‘segmentando’ o mercado de trabalho no que diz respeito aos trabalhadores por conta de outrem.

Considera-se que o trabalho por conta própria “dependente” não proporciona ao trabalhador independente a flexibilidade e a possibilidade de ganhos empresariais que oferece um trabalho por conta própria normal. As pessoas que trabalham realmente por conta própria, fazem-no normalmente para um vasto número de entidades contratantes, sem ficarem subordinados a elas – permanecendo livres para

¹¹ Código do Trabalho, Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro, capítulo II, art.º 12.º, <http://dre.pt/pdf1s/2009/02/03000/0092601029.pdf>

¹² «Regime dos trabalhadores independentes que sejam economicamente dependentes de uma única entidade contratante», Decreto-Lei n.º 65/2012, de 15 de março, art.º 3.º.

¹³ Lei n.º 63/2013, de 27 de agosto, <http://dre.pt/pdf1sdi/2013/08/16400/0516805169.pdf>

organizar o seu horário de trabalho e outras atividades, e para beneficiar dos ganhos empresariais. Teoricamente, um trabalhador por conta própria “dependente” pode ter a possibilidade de negociar honorários mais elevados do que os que se podem obter através de uma relação de emprego por conta de outrem. Essa vantagem depende, no entanto, do poder negocial do trabalhador, que pode presumir-se neste caso ser limitado: o trabalhador pode estar em concorrência com vários outros na mesma posição e não tem o suporte coletivo nas negociações com o empregador. Em termos de segurança social e de segurança no trabalho, a desvantagem destes trabalhadores é a ausência de direitos como a licença de maternidade, o subsídio de férias e de doença, indemnização por despedimento e subsídio de desemprego (uma vez que formalmente não são empregados, mas ‘empresas’). O trabalho por conta própria “dependente” pode dar origem a distorções na concorrência e nalguns casos pode, a longo prazo, ter consequências negativas para o trabalhador em termos de proteção social.

Em Portugal os trabalhadores por conta própria¹⁴ representam 17,1 por cento do emprego total, a maioria dos quais (11,6 por cento) são trabalhadores por conta própria como isolados (sem empregados a cargo). Em França, o total de trabalhadores por conta própria corresponde a 11,3 por cento do emprego total, e os trabalhadores por conta própria como isolados representam 6,5 por cento; em Itália, o trabalho por conta própria representa 24 por cento do emprego total, sendo 16,2 por cento trabalhadores por conta própria como isolados. Na UE-27, a percentagem média do trabalho por conta própria relativamente ao emprego total é de 15,8 por cento, sendo 10,2 por cento os trabalhadores por conta própria como isolados.¹⁵

Numa comparação a nível europeu, foram introduzidas alterações legais em vários países com vista a resolver a situação do trabalho por conta própria “dependente”. Em Portugal, o *Código do Trabalho* de 2009¹⁶ introduziu uma noção de “*presunção de contrato de trabalho*”. Foram também adotadas novas leis de relações de trabalho específicas na Áustria, França, Grécia e Alemanha; e criadas novas categorias jurídicas de emprego na Áustria e em Itália.¹⁷ Adicionalmente, Portugal adotou legislação que alarga a proteção social a trabalhadores por conta própria “dependentes”, com o Decreto-Lei n.º 65/2012¹⁸, e instituiu mecanismos de aplicação efetiva dos requisitos do *Código do Trabalho* de 2009 através da Lei n.º 63/2013, de 27 de agosto.

Segundo o *Código do Trabalho* português (2009), presume-se que existe um contrato de trabalho – ou seja, um trabalhador será considerado como trabalhador por conta de outrem – quando o indivíduo ‘formalmente’ trabalha por conta própria (*‘forma aparentemente autónoma’*, art. 12.2 do *Código do Trabalho*) mas algumas das seguintes características se verificam na sua situação laboral (art. 12.1 do *Código do Trabalho*):

- a) A atividade é realizada num local pertencente ao beneficiário ou por ele determinado (“*empregador*”)*;
- b) O equipamento e instrumentos de trabalho utilizados pertencem ao beneficiário da atividade (“*empregador*”)*;
- c) O prestador de atividade (“*trabalhador*”)* tem de cumprir horas de início e termo da prestação

¹⁴ Este grupo engloba os trabalhadores por conta própria como empregador, os trabalhadores por conta própria como isolados e os trabalhadores familiares não remunerados.

¹⁵ Social protection rights of economically dependent self-employed workers (2013), p. 22.

¹⁶ *Código do Trabalho*, Lei n.º 7/2009, de 12 de Fevereiro.

¹⁷ Social protection rights of economically dependent self-employed workers (2013).

¹⁸ Decreto-Lei n.º 65/2012, de 15 de março.

determinadas pelo beneficiário (“*empregador*”)*;

d) O prestador de atividade (“*trabalhador*”)* recebe periodicamente uma quantia certa como contrapartida da atividade levada a cabo;

e) O prestador de atividade (“*trabalhador*”)* desempenha funções de direção ou chefia na estrutura orgânica da empresa.

**expressão entre parêntesis adicionada para melhor compreensão.*

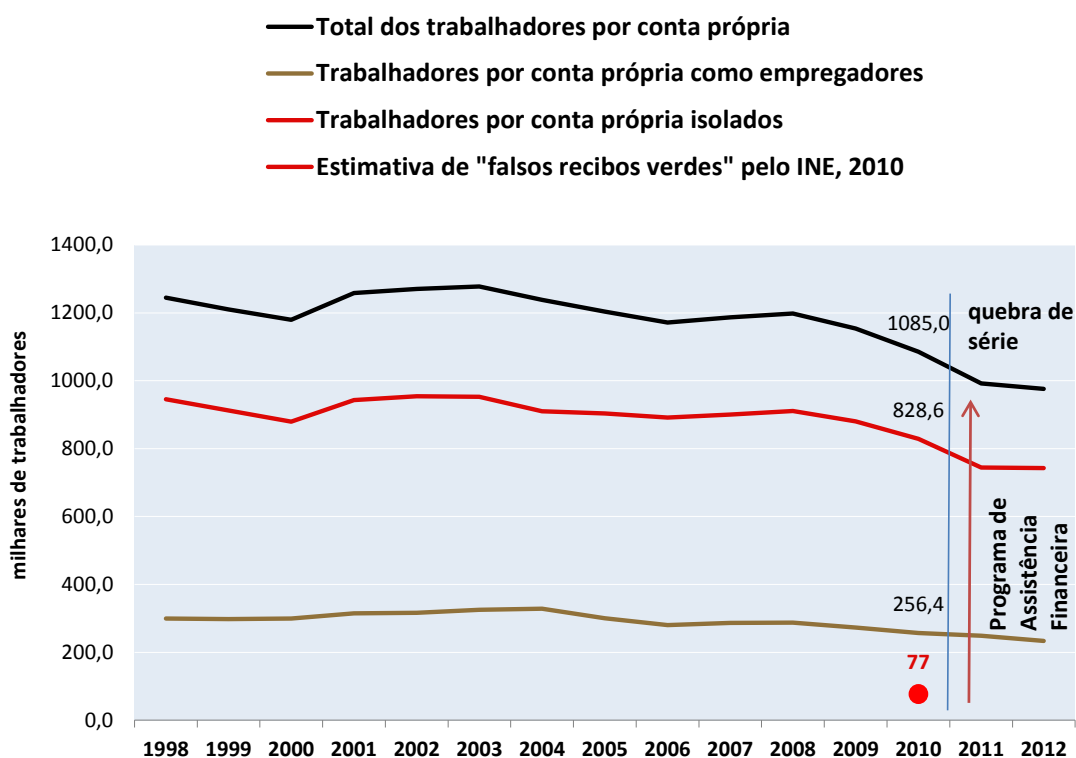
Realizar trabalhos desta forma “aparentemente autónoma”, com condições semelhantes a contratos de trabalho, prejudicando possivelmente o trabalhador ou/e o Estado, é considerado uma contraodenação muito grave atribuível ao empregador.

Embora o quadro legal acima referido tenha por objetivo combater a situação do trabalho por conta própria “dependente” sancionando a prática do empregador, os trabalhadores por conta própria “dependentes” passaram a estar protegidos por nova legislação de proteção social, que entrou em vigor com o Decreto-Lei n.º 65/2012. Este diploma alarga a cobertura da segurança social em caso de desemprego a “trabalhadores por conta própria economicamente dependentes” que recebam 80 por cento ou mais do rendimento anual total de uma única entidade contratante (art. 3), desencadeando desse modo a obrigação de contribuir para a segurança social. Os benefícios previstos nesta lei consistem ou num subsídio por *cessação de atividade* ou por *cessação parcial de atividade* que tenham ocorrido involuntariamente. Os critérios para a atribuição deste subsídio implicam 720 dias de prestação da atividade descrita nos 48 meses imediatamente anteriores à cessação involuntária do contrato de prestação de serviços (“*trabalho*”). As entidades que contratam trabalhadores por conta própria “dependentes” financiam os referidos subsídios através de contribuições para a segurança social.

A 1 de setembro de 2013 entrou em vigor uma nova lei¹⁹ sobre o uso indevido de contratos de prestação de serviços numa relação de trabalho. Esse diploma estipula o procedimento a seguir nos casos em que um inspetor do trabalho identifica a *utilização indevida do contrato de prestação de serviços* numa empresa, referindo-se à situação descrita no *Código do Trabalho* de 2009. Num primeiro momento, é dada ao empregador a possibilidade de regularizar a situação num período de 10 dias. Caso isso não aconteça, é aberto um processo, num prazo de cinco dias, pela Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) em colaboração com o Ministério Público, com vista ao reconhecimento da existência de um contrato de trabalho.

¹⁹ Lei n.º 63/2013, de 27 de agosto.

Figura A1.5 Tendências no emprego por conta própria (milhares)



Nota: Quebra metodológica de série em 2011.

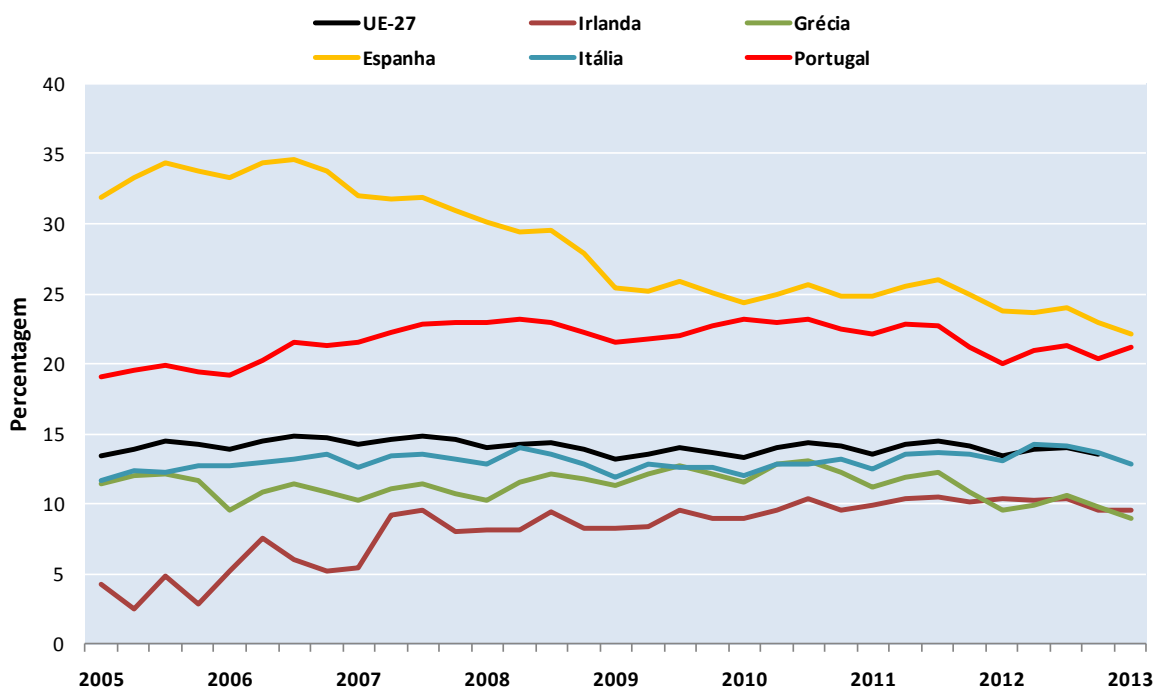
Fonte: Eurostat, INE, Pordata.

... e a incidência de trabalho temporário e a tempo parcial involuntários encontra-se em ascensão.

A incidência do trabalho temporário em Portugal é uma das mais elevadas da UE e continua a aumentar. Em 2012, 20 por cento dos trabalhadores por conta de outrem tinham o estatuto de trabalhador temporário, comparado com 14 por cento na UE (Figura A1.6). A parcela de trabalho temporário involuntário em Portugal é muito superior à existente noutros países da UE (Quadro A1.1).

De forma semelhante, a incidência do trabalho a tempo parcial tem crescido em Portugal nos últimos anos – de 8 por cento em 2000 para 11 por cento em 2012. Outros países europeus têm percentagens significativamente mais elevadas de trabalho a tempo parcial e a média é de 20 por cento no conjunto da UE-27. Em 2012, quase metade dos trabalhadores a tempo parcial em Portugal trabalhavam com horário reduzido de forma involuntária, contra 27,7 por cento na UE-27.

Figura A1.6 Incidência de trabalho temporário



Fonte: Eurostat – Inquérito ao Emprego.

Quadro A1.1 Trabalho temporário e a tempo parcial involuntários (percentagem do emprego total)

	Trabalho temporário involuntário				Trabalho a tempo parcial involuntário			
	2000	2008	2010	2012	2000	2008	2010	2012
EU-27	53,7	59,7	61,7	60,8	18,0	25,3	26,7	27,7
Irlanda	34,1	40,8	62,8	67,7	17,0	13,0	32,5	41,2
Grécia	84,0	82,5	84,9	86,4	48,4	44,1	54,7	65,0
Espanha	93,5	87,3	91,5	91,9	23,7	35,4	49,3	60,9
Itália	52,3	64,6	67,8	71,2	38,1	41,5	50,5	58,8
Portugal	44,1	81,9	84,2	87,2	31,7	40,8	43,0	47,9

Nota: Os dados para a UE-27 em 2000 referem-se a 2001.

Fonte: Eurostat – Inquérito ao Emprego.

2. Ganhos, custos unitários do trabalho e salário mínimo

Os ganhos médios diminuíram 2 por cento desde o início da crise...

Os ganhos médios mensais situavam-se em 1 123,50 EUR em outubro de 2012, 4,3 por cento inferiores, em termos reais, relativamente ao ano anterior, e 1,9 por cento inferiores, em termos reais, relativamente a 2008, antes da erupção da crise. Os cortes nos salários tornaram-se especialmente acentuados a partir de 2011, quando os salários caíram em termos nominais e não apenas em termos reais (Quadro A1.2, Painei A).

Desde 2008, os gestores suportaram a mais significativa queda em termos de salários reais, seguidos pelos operários e os empregados. No entanto, durante o último período para o qual existe informação disponível, esta tendência alterou-se e tanto os empregados como os operários perderam, em termos reais, mais que os gestores.

Comparativamente, a nível internacional, Portugal também se encontra mal posicionado. De facto, entre os países da UE com informação disponível, Portugal é o único país em que os rendimentos brutos anuais médios não aumentaram no período 2009-2011 (Quadro A1.2, Painei B).

Quadro A1.2 Ganhos médios mensais em Portugal e na UE (em Euros)

Painei A						Painei B				
Portugal: ganhos brutos médios mensais, por ocupação						Ganhos brutos médios anuais numa selecção de países da UE				
	Total	Gestores	Empregados	Operários	Aprendizes		2009	2010	2011	2009-2011
Abril 2008	1 063,00	3 136,00	1 121,00	784,00	587,00	Bulgária	4 085,00	4 396,00	4 668,00	14%
Outubro 2008	1 071,00	3 283,00	1 129,00	791,00	578,00	Dinamarca	56 044,00	58 840,00	60 002,00	7%
Abril 2009	1 097,00	2 995,00	1 169,00	799,00	596,00	Alemanha	40 600,00	41 736,00	43 300,00	7%
Outubro 2009	1 101,00	2 940,00	1 173,00	806,00	611,00	Letónia	8 728,00	8 596,00	8 923,00	2%
Abril 2010	1 109,00	3 123,00	1 181,00	817,00	624,00	Hungria	9 603,00	10 100,00	10 467,00	9%
Outubro 2010	1 118,00	3 000,00	1 198,00	813,00	612,00	Países Baixos	44 412,00	45 215,00	46 287,00	4%
Abril 2011	1 134,00	2 971,00	1 193,00	822,00	615,00	Portugal	16 584,00	16 957,00	16 586,00	0%
Outubro 2011	1 142,00	2 854,00	1 198,00	824,00	615,00	Roménia	5 450,00	5 891,00	6 146,00	13%
Abril 2012	1 114,00	2 883,00	1 171,00	821,00	600,00	Eslováquia	10 387,00	10 777,00	11 224,00	8%
Outubro 2012	1 123,00	2 876,00	1 173,00	815,00	621,00	Finlândia	40 122,00	39 991,00	43 848,00	9%
Variações em termos reais						Suécia	34 746,00	40 008,00	43 196,00	24%
2008-2012	-1,9%	-18,1%	-2,8%	-3,6%	0,5%	Reino Unido	38 047,00	39 626,00	40 045,00	5%
2011-2012	-4,3%	-2,0%	-4,7%	-3,8%	-1,8%					

Fonte: ILS com base no Inquérito aos Ganhos e à Duração do Trabalho, para diferentes anos (Painei A), e Eurostat (Painei B).

Em 2011, os salários dos funcionários públicos acima dos 1 500,00 EUR mensais sofreram um corte, resultando numa redução média de cerca de 5 por cento nos salários do setor público. Ademais, em 2012, o pagamento dos salários correspondentes ao 13.º e 14.º meses (subsídios de férias e de Natal) foi integralmente suspenso no caso dos funcionários públicos que à data auferiam mais de 1 100,00 EUR e parcialmente no caso dos funcionários cujos salários se situavam entre os 600,00 EUR e os 1 100,00 EUR – levando a uma redução adicional média de 12 por cento. O Orçamento do Estado (OE) para 2013 reverteu parte destes cortes, restabelecendo o pagamento de um dos salários mensais aos funcionários públicos. A 5 de abril de 2013, o Tribunal Constitucional declarou que a supressão do pagamento do 14.º mês aos trabalhadores do setor público e pensionistas em 2013 era inconstitucional.

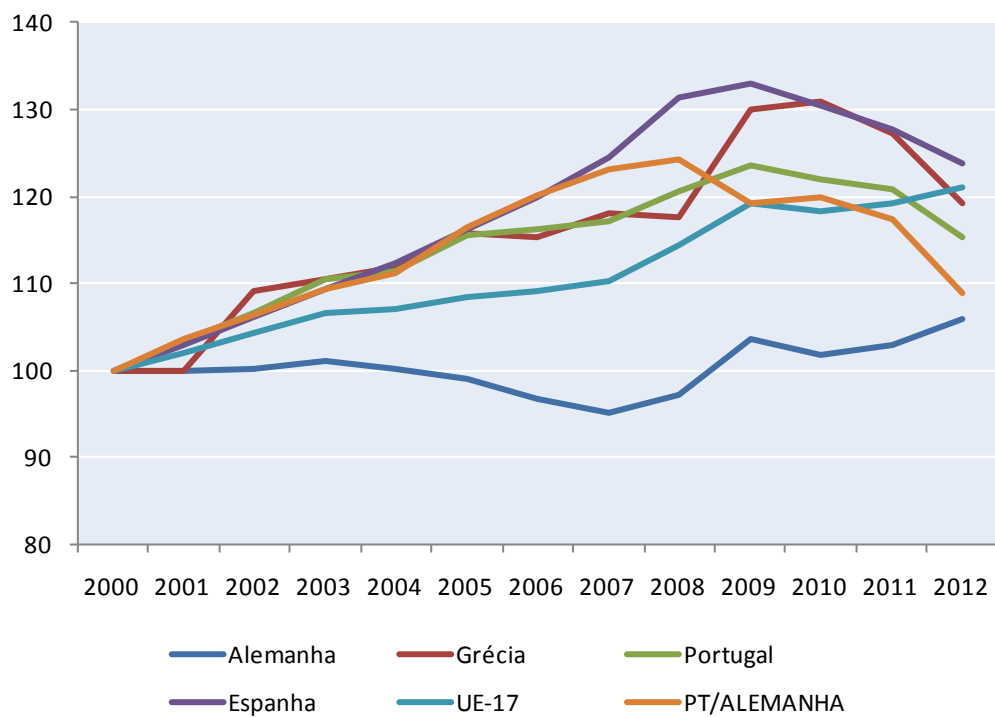
... levando a uma quebra nos custos unitários do trabalho relativos, comparativamente aos parceiros da UE.

Os custos unitários do trabalho nominais aumentaram nos anos que precederam a crise financeira global, uma tendência que foi largamente revertida desde 2010 (Figura A1.7).

Uma análise mais exaustiva dos custos unitários do trabalho reais (i.e., custos unitários do trabalho corrigidos da inflação dos preços) revela um panorama de alguma forma diferente (Quadro A1.3). Afinal, os custos unitários do trabalho reais diminuíram no período 2000-2007. Por outras palavras, a deterioração da competitividade externa registada antes da eclosão da crise reflete principalmente um aumento das margens de lucro, mais do que custos do trabalho aceleradamente crescentes. Os custos unitários do trabalho reais continuaram em trajetória descendente nos últimos anos.

Os países atingidos pela crise, como a Grécia, Itália e Espanha, também registaram um padrão semelhante nos custos unitários do trabalho, tanto em termos nominais como reais. Em contraste, os custos unitários do trabalho na Alemanha tenderam a diminuir na primeira metade dos anos 2000 e aumentaram ligeiramente desde 2008. Em resultado, a competitividade em termos de custos de Portugal relativamente à Alemanha melhorou consideravelmente.

Figura A1.7 Custos unitários do trabalho nominais em Portugal e noutros países da UE (em termos nominais, 2000=100)



Fonte: OIT com base em dados da OCDE.

Quadro A1.3 Crescimento do custo unitário do trabalho, em termos reais, em Portugal e noutros países da UE, 2000-2012 (taxa de crescimento anual média em cada período)

	EU-12	Alemanha	Irlanda	Grécia	Espanha	Itália	Portugal
2000-2007	-0,66	-1,16	0,55	-0,21	-0,9	0,1	-0,41
2008-2010	1,17	1,3	2,1	0,93	0,67	1,1	0,67
2010-2012	-0,43	0,07	-3,17	-3,23	-2,77	-0,1	-2,33

Nota: Custos unitários do trabalho reais e os custos unitários do trabalho nominais corrigidos pelo deflator do PIB.

Fonte: Cálculos do ILS com base no Eurostat.

O salário mínimo diminuiu em termos reais e a proporção de trabalhadores que recebem o salário mínimo mais que duplicou desde o início da crise.

Em 2006, a Comissão Permanente de Concertação Social do Conselho Económico e Social acordou aumentar o salário mínimo nacional (Retribuição Mínima Mensal Garantida) para 403,00 EUR em 2007, 450,00 EUR em 2009, com o objetivo de atingir 500,00 EUR em 2011. No entanto, em 2011, o salário mínimo fixou-se nos 485,00 EUR e, em consequência do programa de consolidação orçamental, foi e mantém-se congelado desde então. Isto implica que, em termos reais, o salário mínimo nacional reduziu-se em 4,7 por cento entre 2011 e 2013. A proporção de trabalhadores empregados a receber o salário mínimo aumentou de 5,5 por cento em abril de 2007 para 10,9 por cento em abril de 2011 e para 12,7 por cento em abril de 2012.²⁰

O valor absoluto do salário mínimo em Portugal é relativamente baixo para os padrões da UE. Em termos de poder de compra, os trabalhadores a receber o salário mínimo nacional ganham consideravelmente menos do que na maioria dos países da UE onde existe salário mínimo, nomeadamente a Grécia, a Irlanda, a Polónia, a Espanha e o Reino Unido. O rácio entre o salário mínimo e o salário mediano, a menos de 60 por cento em 2010, é mais elevado que em vários países da UE, mas o rácio entre os salários mínimo e médio, a menos de 43 por cento, é relativamente baixo (Quadro A1.4).

²⁰ Fonte: GEE/MEE – Inquérito aos Ganhos e à Duração do Trabalho.

Quadro A1.4 Salários mínimos em Portugal e numa seleção de países da UE (como rácio dos salários mediano e médio)

	Painel A					Painel B				
	Salário mínimo em proporção do salário mediano					Salário mínimo em proporção do salário médio				
	2008	2009	2010	2011	2012	2008	2009	2010	2011	2012
Bélgica	53,5	52,6	51,4	..	..	47,3	45,8	44,7	..	..
Irlanda	50,4	48,5	..	..	..	41,5	44,9	44,7	44,5	..
Grécia	62,2	59,3	55,2	71,8	..	48,9	46,6	43,4	56,4	..
Espanha	45,2	46,4	44,7	..	..	37,6	37,6	37,8	36,7	36,4
França	59,1	59,4	58,8	58,4	..	46,5	47,0	46,5	46,1	..
Luxemburgo	..	59,7	60,2	61,5	62,3	..	47,8	48,6	49,3	49,6
Malta	58,5	54,8	56,0	57,4	59,0	50,2	46,5	47,2	48,3	51,3
Países Baixos	52,5	52,0	51,3	51,8	..	44,2	43,9	44,7	43,6	..
Portugal	..	57,8	59,8	..	..	44,2	42,8	42,4	42,2	42,9
Eslováquia	43,5	46,8	47,5	47,7	46,3	33,6	36,7	36,0	36,1	35,6
Reino Unido	49,8	48,6	50,1	51,0	51,1	38,2	38,6	38,7	39,1	39,7

Fonte: Estimativas da OIT com base no Eurostat.

3. Proteção social e distribuição do rendimento

Cerca de 44 por cento dos indivíduos à procura de emprego recebem prestações de desemprego, em contraste com os mais de 50 por cento cobertos antes da crise...

O número de indivíduos à procura de emprego que recebem prestações de desemprego aumentou significativamente menos que o número total de indivíduos à procura de emprego. A proporção de indivíduos à procura de emprego que auferem algum tipo de prestação de desemprego (rácio de cobertura) decresceu de 50,3 por cento em julho de 2008 para 43,7 por cento em julho de 2013 (Figura A1.8). O rácio de cobertura relativa aos indivíduos do sexo feminino decresceu de forma mais acentuada no mesmo período, enquanto o rácio dos indivíduos do sexo masculino permaneceu estável.

Comparativamente a outros países da UE, a taxa de cobertura em Portugal é relativamente baixo. Por exemplo, o rácio entre beneficiários de prestações de desemprego e desempregados atinge os 63 por cento na Noruega, 66 por cento na Suíça e 59 por cento no Reino Unido (OCDE, 2013).²¹

²¹ OECD Employment Outlook 2013.

... e apenas 8,7 por cento dos jovens à procura de emprego recebem prestações de desemprego.

A distribuição de subsídios de desemprego também é desigual entre os diferentes grupos etários. De facto, até ao início da crise, apenas um desempregado em cada dez com idade até aos 25 anos tinha direito a prestações de desemprego. Recentemente, esta tendência acentuou-se, sendo que em Julho de 2013 apenas 8,7 por cento dos jovens desempregados recebiam apoio em situação de desemprego. Neste sentido, Portugal compara mal, em termos internacionais, com os outros países da UE, em que o rácio de cobertura médio é igual a 15,9 por cento para os jovens que se encontram desempregados entre 1 e 2 meses; 20,6 por cento para aqueles que estão desempregados entre 3 e 5 meses; e 16,1 por cento para os desempregados entre 6 meses e um ano.

Existem prestações sociais, mas estão a perder poder de compra.

Até 2006, o salário mínimo nacional serviu de valor de referência para a determinação de prestações sociais, incluindo prestações de assistência social e pensões. Esta indexação significava que quaisquer alterações ao salário mínimo tinham de ser cuidadosamente ponderadas em termos dos seus impactos na despesa social e nos saldos orçamentais. Seguindo o exemplo de outros países europeus, como Espanha, Portugal introduziu em 2007 o Indexante de Apoios Sociais (IAS), para servir de valor de referência na determinação das prestações sociais, em substituição do salário mínimo nacional (Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro).

Quando foi criado, o IAS foi fixado com base no valor do salário mínimo. Desde 2010, foi congelado em 419,22 EUR, sem ajustamentos de inflação. Daqui resulta uma perda de poder de compra das prestações sociais.

De facto, a falta de atualização do IAS tem levado a uma erosão do Rendimento Social de Inserção (RSI), a principal prestação de apoio social dirigida às famílias em situação de risco extremo de pobreza e de exclusão social.

Em março de 2013, mais de 110 500 agregados familiares eram beneficiários do RSI e, para mais de um terço, esta transferência constituía a única fonte de rendimento. O valor médio mensal da prestação, por indivíduo, era de 81,3 EUR, ou seja, menos de 3,00 EUR por dia.²² Em março de 2011, encontravam-se cobertos por este programa 118 745 agregados familiares, o que revela a existência de uma quebra relevante no número de famílias beneficiárias nos últimos dois anos.²³

²² Fonte: II/MSSS – Estatísticas da Segurança Social.

²³ Esta tendência negativa teve o seu início em 2010, após a implementação de uma alteração legal (Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho) que impôs condições mais exigentes para o acesso e manutenção deste benefício. Esta alteração legal era parte integrante do Programa de Estabilidade e Crescimento 2010-2013.

As pensões de reforma foram significativamente alteradas.

Portugal possui um sistema de atribuição de pensões que combina prestações calculadas em função da remuneração com uma rede de segurança sujeita a condição de recursos. O sistema foi unificado – sob o Regime Contributivo Geral – para todos os novos participantes no mercado de trabalho a partir de 2006, mas continua a ser bastante fragmentado.

Em Portugal, a despesa pública com pensões de velhice aumentou consistentemente na última década, de 7 por cento do PIB em 2000 para 10 por cento em 2010. No entanto, uma grande parte desse aumento ocorreu bastante antes da crise financeira de 2008. De acordo com os últimos dados comparáveis disponíveis para 2010, outros países, como a Espanha, a Grécia e a Irlanda revelam despesar fatias menores de despesa em pensões de velhice – 6,5, 8 e 5 por cento, respetivamente. No entanto, em todos estes países tem-se verificado um aumento da despesa com este tipo de pensões semelhante ao observado em Portugal, sugerindo que o peso crescente da despesa com pensões exprime uma dinâmica global e não uma particularidade da economia portuguesa.

Apesar de os gastos com pensões, em percentagem do PIB, estarem apenas 2 por cento acima da média da UE-27²⁴, estima-se que, em 2011, 19,2 por cento dos pensionistas (65 anos ou mais) estavam em risco de pobreza em Portugal, acima dos 14,7 por cento de média da UE-27. No entanto, nalguns países europeus, o risco de pobreza para pensionistas é aproximado – 16,9 por cento em Espanha – ou mesmo superior – 22,4 por cento na Grécia – ao registado em Portugal.

Paradoxalmente, os 5 por cento mais ricos da população portuguesa recebem cerca de 40 por cento dos gastos com as pensões de velhice. E as pensões dos trabalhadores da Administração Pública são tendencialmente superiores às auferidas pelos seus congéneres do setor privado.

Como parte do programa de assistência financeira, o sistema de pensões tem sido alvo de reformas significativas para alcançar poupanças através do ajustamento das prestações atribuídas. A reforma estabeleceu o objetivo de reduzir as pensões com valores acima dos 1 500,00 EUR, de acordo com as taxas progressivas aplicadas aos salários do setor público desde janeiro de 2011. Outras medidas incluíram a suspensão da aplicação das regras de indexação das pensões, congelando-as, exceptuando as de valor mais baixo. Em 2012, o objetivo era de i) suspender o pagamento dos 13.º e 14.º meses aos pensionistas cujas prestações mensais de reforma fossem superiores a 1 100,00 EUR, e ii) suspender, em média, e em regime progressivo, o equivalente a uma das prestações mensais de mais de 1 100,00 EUR, e iii) suspender, em média, e em regime progressivo, o equivalente a uma das prestações dos pensionistas com prestações mensais de reforma entre 600,00 EUR e 1 100,00 EUR. As pensões abaixo dos 600,00 EUR seriam congeladas, exceptuando as mais baixas, que seriam marginalmente aumentadas.

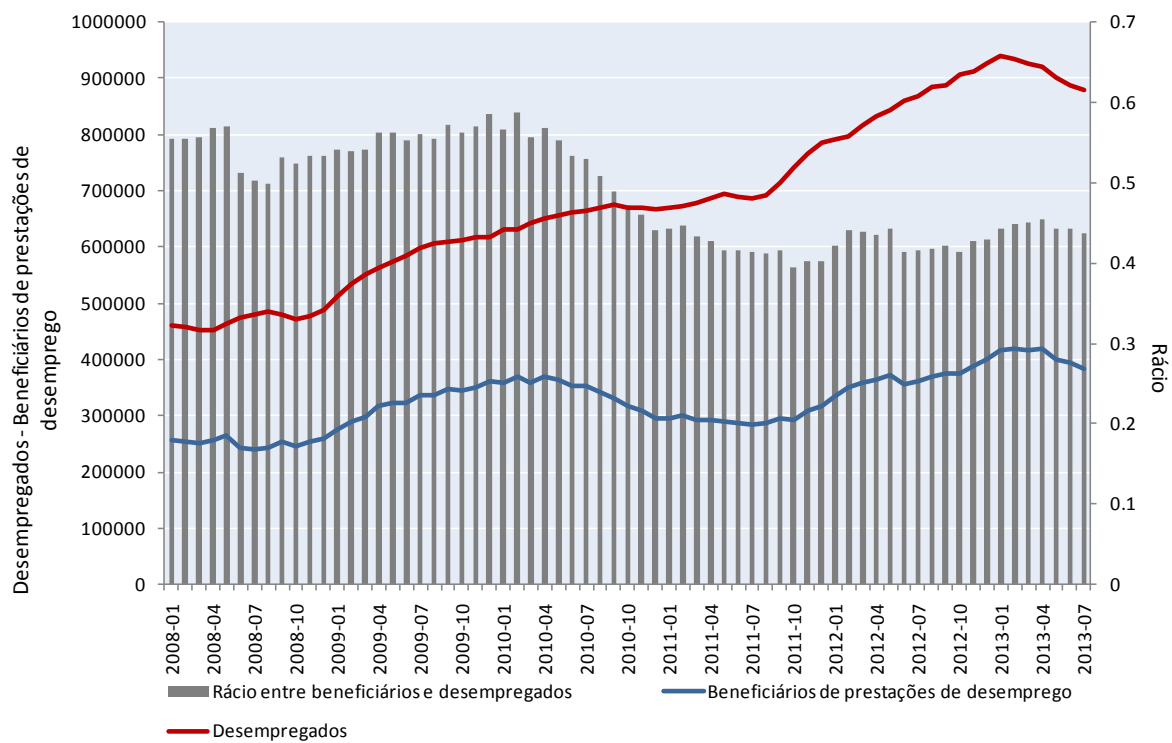
²⁴ FMI. “Portugal: Rethinking the State – Selected Expenditure Reform Options”, janeiro de 2013.

Algumas medidas de austeridade respeitantes aos cortes nas pensões encontram-se entre as que foram declaradas inconstitucionais pelo Tribunal Constitucional, em 5 de abril de 2013 (Acórdão n.º 187/2013). Este órgão de soberania declarou a inconstitucionalidade, por violação do princípio da igualdade, consagrado no artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa, das medidas relativas à suspensão do pagamento do subsídio de férias dos trabalhadores da Administração Pública e dos pensionistas (14.º mês), relativamente aos trabalhadores do setor privado.

Confrontado com a necessidade de manter o nível de poupanças planeado, o Governo introduziu novas medidas de austeridade em maio de 2013. Este pacote compreendia várias medidas, incluindo alterações no emprego, salários e tempo de trabalho dos trabalhadores da Administração Pública, assim como sobre os rendimentos dos pensionistas. No que concerne estes últimos, um novo imposto foi proposto para os pensionistas com rendimentos superiores a determinado patamar, assim como a subida da idade de reforma para os 66 anos (sem penalizações financeiras). Uma parte das medidas previstas, nomeadamente as que respeitam à diminuição do número de funcionários da Administração Pública, foi declarada inconstitucional pelo Tribunal Constitucional em 29 de Agosto de 2013 (Acórdão n.º 473/2013).

Uma proposta legislativa para reformar o sistema de pensões foi apresentada pelo Governo português em Agosto de 2013. As medidas recentemente discutidas entre o Governo e os parceiros sociais incluem: i) a aplicação de um corte médio de 10 por cento nas pensões dos aposentados do setor público superiores a 600,00 EUR mensais, a partir de 2014; ii) o aumento da idade legal de reforma para os setores público e privado, dos 65 para os 66 anos; iii) o estabelecimento de um critério segundo o qual as pensões mínimas protegidas aumentariam com a idade, começando os cortes nas pensões superiores a 600,00 EUR no caso dos pensionistas abaixo dos 75 anos, e superiores a 1 200,00 EUR no caso dos pensionistas acima dos 90 anos de idade.

Figura A1.8 Proporção de indivíduos à procura de emprego que são beneficiários de prestações de desemprego



Fonte: ILS com base no Eurostat e nas Estatísticas da Segurança Social.

Caixa 2: A reforma das prestações de desemprego de 2012

Uma das condições para Portugal receber assistência financeira através do programa acordado com o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu (BCE) incidia na reforma das prestações de desemprego. Esta reforma foi lançada em 2012 através dos Decretos-Lei n.º 64/2012²⁵ e 65/2012²⁶. A nova legislação pretendia não apenas facilitar o acesso aos subsídios de desemprego, tomando em especial consideração os agregados familiares sem emprego, como também reduzir o montante e a duração máxima dos apoios.

Com o objetivo de melhorar o acesso, o período contributivo mínimo necessário para receber subsídio de desemprego foi reduzido de 450 para 360 dias consecutivos (ou seja, de 15 para 12 meses). Além disso, a cobertura em situação de desemprego foi alargada para abarcar novos grupos de trabalhadores, nomeadamente os trabalhadores por conta própria “dependentes” que trabalham maioritariamente para uma entidade contratante. Famílias desempregadas com filhos foram consideradas um grupo-alvo específico – um aumento temporário de 10 por cento no subsídio de desemprego foi introduzido nesses casos para ambos os membros do casal; assim como no caso das famílias monoparentais, em que o(a) progenitor(a) se encontra desempregado(a) e não beneficia de uma pensão de alimentos.

Outro objetivo incluiu desincentivar a permanência dos trabalhadores na situação de desemprego, bem como incentivar a reentrada no mercado de trabalho mais rapidamente. Com este fim, o limite máximo do subsídio de desemprego foi reduzido de 1 257,66 EUR para 1 048,05 EUR²⁷, com uma diminuição de 10 por cento após seis meses de desemprego. Além disso, o período de tempo máximo de atribuição foi restringido de 900 para 540 dias (ou seja, de 30 para 18 meses).

As taxas de pobreza aumentaram, nomeadamente para as famílias com crianças, apesar de um relativamente forte efeito de redistribuição através de mecanismos de proteção social.

Portugal possui o terceiro maior nível de desigualdade de rendimentos da União Europeia. Os 10 por cento mais ricos da população ganharam 38 por cento do rendimento nacional em 2005. E, no caso dos 1 por cento mais ricos, a parte que lhes coube do rendimento nacional rondou os 10 por cento.²⁸

A taxa de risco de pobreza antes de transferências sociais manteve-se estável – cerca de 42 por cento, entre 2003 e 2010 –, mas registou uma ligeira diminuição recentemente. Após transferências

²⁵ Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março; <http://dre.pt/pdf1s/2012/03/05400/0123701242.pdf>

²⁶ Decreto-Lei n.º 65/2012, de 15 de março; <http://dre.pt/pdf1s/2012/03/05400/0124201244.pdf>

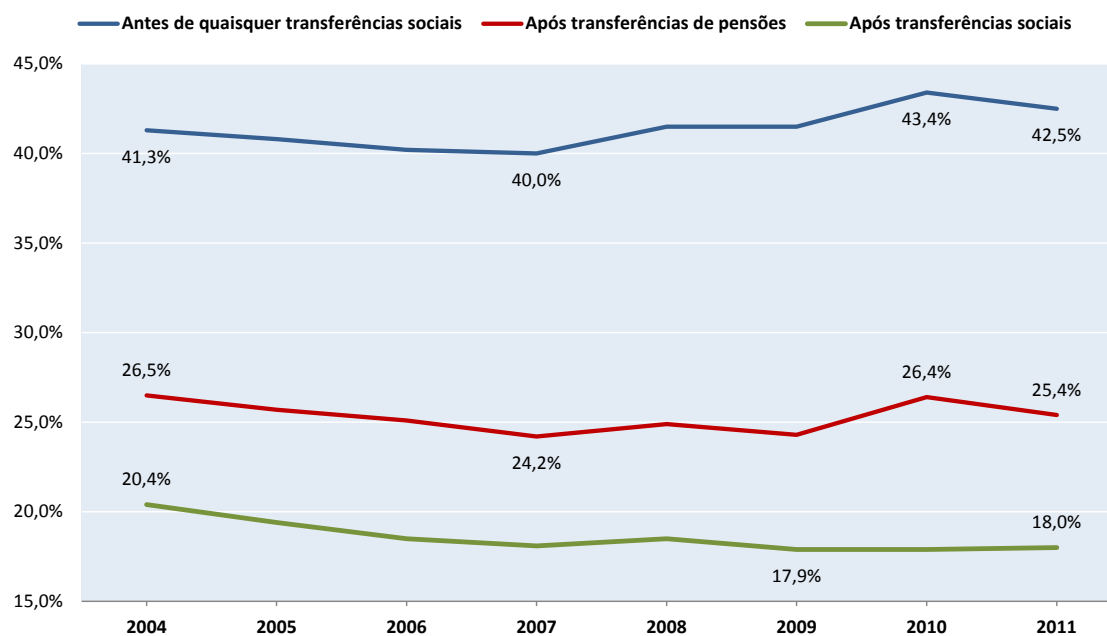
²⁷ Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março, <http://dre.pt/pdf1s/2012/03/05400/012301242.pdf>; Cálculos por Pestana Nascimento, André, in Artículos: 2. Relaciones Laborales y regulación de los sistemas de previsión social.

²⁸ World Top Incomes Database (2011).

sociais, a taxa de risco de pobreza cai para os 18 por cento, sensivelmente. As pensões revelaram-se o principal dispositivo antipobreza (Figura A1.9).

A taxa de risco de pobreza entre os agregados com crianças pequenas (idade inferior a 6 anos) aumentou de 15 por cento em 2009 para quase 19 por cento em 2010. O risco de pobreza entre famílias com crianças é menor que noutros países atingidos pela crise, como a Grécia ou a Irlanda.

Figura A1.9 Taxa de risco de pobreza, antes e após transferências sociais (cut-off point: 60% do rendimento mediano, por adulto equivalente, percentagem da população total)



Nota : O ano corresponde ao do inquérito, mas a informação sobre os rendimento fornecida pelos inquiridos respeita ao ano imediatamente anterior.

Fonte: INE, SILC.

A.2. Desempenho económico e padrões da procura

A crise financeira global expôs as principais fraquezas estruturais da economia portuguesa. Como referido anteriormente, entre 2000 e 2008, os padrões de vida – aferidos pelo rendimento médio *per capita* – haviam estagnado, enquanto uma tendência positiva havia sido registada na maioria dos outros países da UE. Estas tendências agravaram-se desde o início da crise global. Mais concretamente, os ajustamentos orçamentais adotados desde o começo do programa de assistência financeira, em combinação com um limitado acesso ao crédito bancário, afetaram a procura e o produto. Os sinais encorajadores da revitalização das exportações nos últimos anos não foram suficientes para contrabalançar o enfraquecimento da procura interna. Esta secção apresenta uma breve descrição das evoluções recentes em termos de procura e de produto, incluindo uma apresentação de eventuais mudanças na orientação da política macroeconómica.

A economia portuguesa havia estagnado antes do advento da crise financeira global...

Nos primeiros sete anos da última década, a economia portuguesa viveu um tempo de crescimento económico relativamente fraco, de cerca de 1 por cento ao ano. Registou-se uma ligeira recessão em 2003 – uma queda de 0,9 por cento do PIB – e as taxas de crescimento mantiveram-se sempre abaixo dos 2 por cento entre 2004 e 2008. O fraco desempenho do crescimento foi acompanhado por exportações flutuantes (+4,9 por cento no período 2000-2008) e investimentos decrescentes (-0,6 por cento no período 2000-2008). Ademais, o saldo da conta corrente sofreu uma deterioração, atingindo um défice surpreendente de cerca de 10 por cento do PIB durante o período 2000-2008.

... e entrou numa crise desde 2011, tendo revelado recentemente alguns sinais de estabilização...

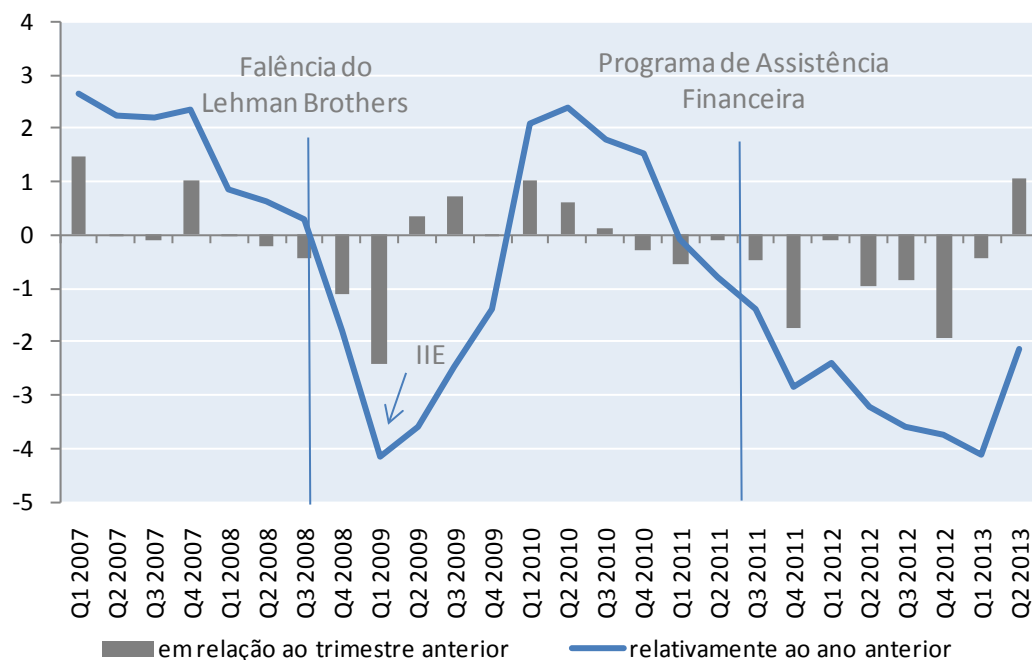
Apesar de o crescimento económico ter sido afetado pela crise financeira global (Figura A.2.1), verificou-se uma recuperação ligeira em 2010, em resultado da aplicação de medidas de estímulo orçamental (Iniciativa para o Investimento e o Emprego, Lei n.º 10/2009, de 10 de março).

A economia voltou a contrair desde 2011. A partir do primeiro trimestre de 2011, as principais componentes da procura agregada diminuíram substancialmente e tanto a taxa de crescimento das importações como o consumo privado entraram em terreno negativo no final de 2012.

Em 2013 verificam-se alguns sinais encorajadores de recuperação das exportações. No segundo trimestre de 2013, as exportações aumentaram 7,3 por cento – em sentido de variação semelhante ao das importações, que aumentaram 6,3 por cento relativamente ao trimestre homólogo do ano anterior. O consumo privado e o investimento, pelo contrário, continuaram em trajetória decrescente, apesar de a um ritmo mais lento do que o observado anteriormente.

Em suma, a taxa de contração da economia pode ter estabilizado nos últimos meses – no entanto, não o suficiente para que existisse impacto na deteriorada situação do emprego.

Figura A2.1 Crescimento real do PIB em Portugal, 2007-2013 (taxa de crescimento real do PIB trimestral, percentagens)



Nota: Dados corrigidos de sazonalidade.

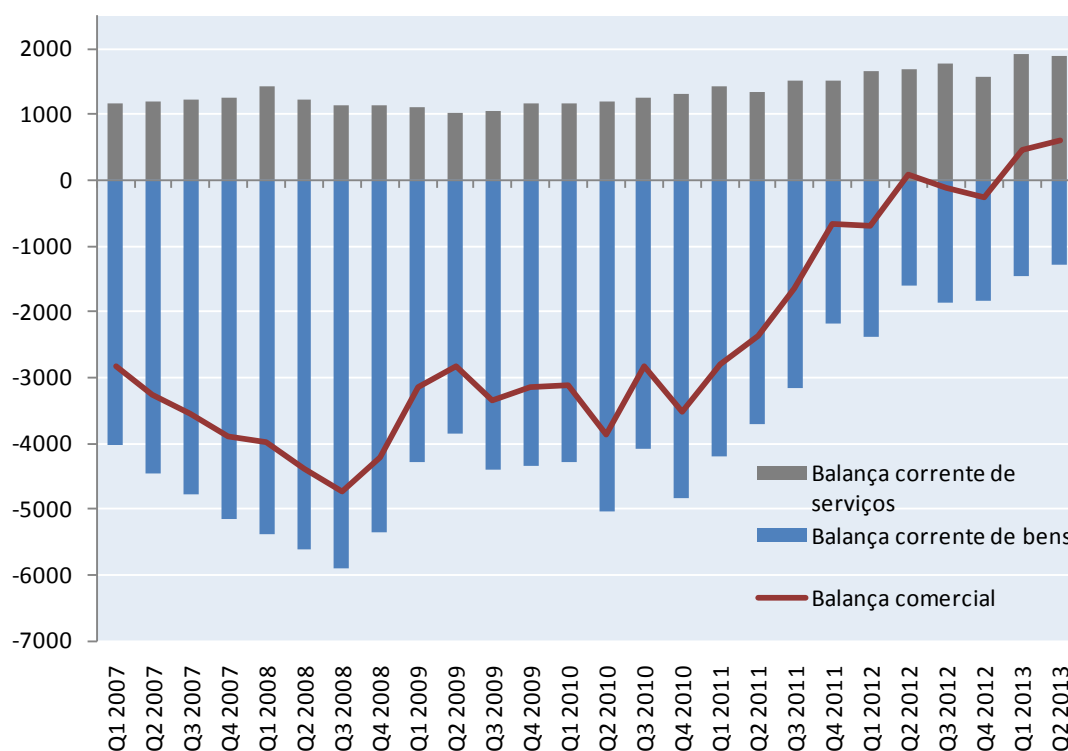
Fonte: Banco de Portugal.

... graças ao melhor desempenho das exportações.

Após ter evoluído negativamente durante a maior parte de 2012, a taxa de crescimento das exportações voltou a aumentar na primeira metade de 2013. A maior parte do aumento das exportações observado nos dois últimos anos deveu-se a um aumento das exportações para destinos exteriores à UE. Em comparação com 2011, as exportações para fora da UE cresceram 19 por cento em 2012, o que representa cerca de 30 por cento do total das exportações. As exportações para outros países da UE elevaram-se um mero 1 por cento em 2012. As importações, em contrapartida, decresceram – em conformidade com a contração da procura interna. Em resultado destas variações, e depois de acumular défices externos durante a última década, a economia portuguesa voltou, nos

primeiros seis meses de 2013, a registar um *superavit* comercial – de cerca de 1 000 milhões de EUR (Figura A2.2).

Figura A2.2 Balança comercial (bens e serviços), 2007-2013



Nota: Agregados a preços correntes. Dados corrigidos de sazonalidade. Dados em milhões de Euros.

Fonte: Eurostat.

As condições macroeconómicas do país têm sido, desde 2011, as mais apertadas da sua história recente...

Em 2009, o défice do setor público atingiu os 10 por cento do PIB. Perante a situação, em outubro de 2010 o Governo aprovou um pacote de consolidação orçamental que incluía cortes na despesa com a segurança social e com os salários do setor público, bem como um aumento de impostos, nomeadamente do IVA.

No entanto, perante as dificuldades em fazer face aos custos crescentes da dívida pública, o Governo optou, em abril de 2011, por acordar um programa de assistência financeira com o Fundo Monetário Internacional, a Comissão Europeia e o Banco Central Europeu. Isto incluiu um resgate no valor de 78 mil milhões de EUR, em maio de 2011. Este programa pretendeu fornecer financiamento suficiente a Portugal fora do mercado financeiro global, onde os recursos financeiros se tornaram proibitivamente dispendiosos para o país.²⁹

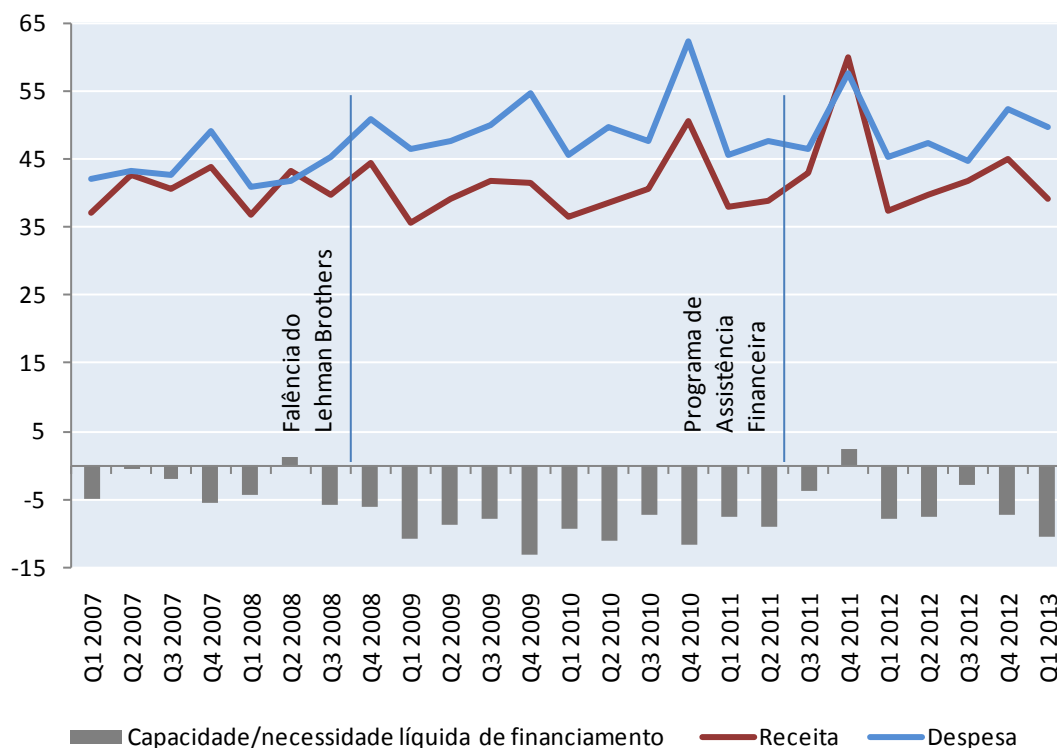
A despesa pública em percentagem do PIB aumentou 7 pontos percentuais entre 2007 e 2010. No mesmo período, a receita pública estagnou (Figura A2.3). Para ir ao encontro de um requisito do programa de assistência financeira, os níveis de despesa pública estabilizaram e os de receita pública aumentaram – o que representa um esforço avultado, tendo em conta a contração da economia e o desemprego crescente.

... e, no entanto, as metas orçamentais não foram completamente atingidas...

Apesar destes esforços significativos, o défice orçamental do setor público permaneceu elevado. Na verdade, os objetivos traçados no programa de assistência financeira não foram atingidos, em larga medida devido a uma contração da economia maior do que a inicialmente esperada e a uma elevada taxa de desemprego. Era suposto que o défice do setor público, em percentagem do PIB, atingisse os 4,5 por cento em 2012 e os 3 por cento em 2013. Acontece que o défice foi de 6,4 por cento do PIB em 2012 e a meta para 2013 foi revista para 5,5 por cento do PIB.

²⁹ Pormenores sobre os prazos e montantes do programa de assistência financeira encontram-se descritos no Anexo 2. As condições presentes no Memorando de Entendimento (MoU) que afetam a regulação do mercado de trabalho são descritas no Anexo 3.

Figura A2.3 Contas do setor público, 2007-2013 (percentagem do PIB)



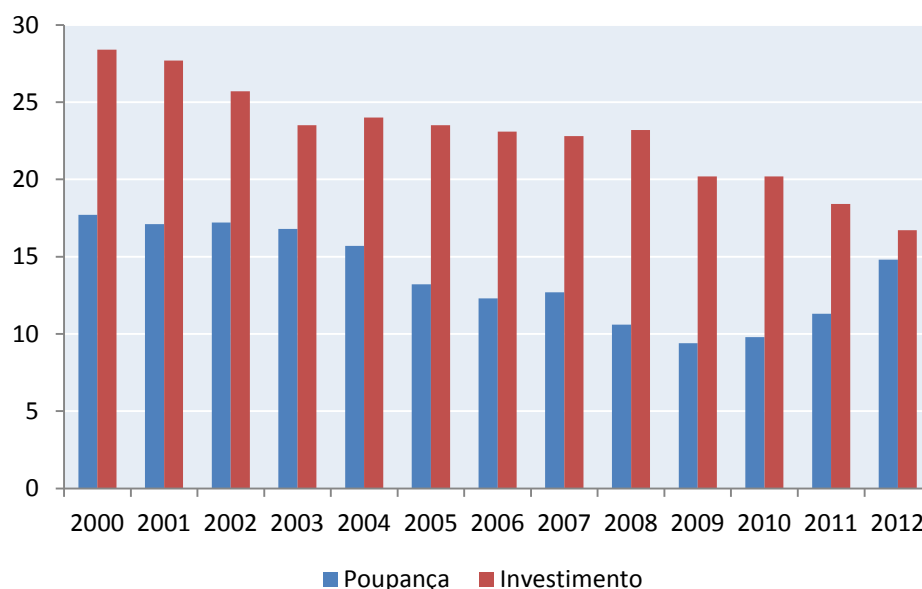
Fonte: Banco de Portugal.

... e a tão necessária melhoria no investimento empresarial não se concretizou...

O aumento do investimento empresarial que era esperado como resultado das medidas de consolidação orçamental não se concretizou. O investimento, em percentagem do PIB – medido em termos de formação bruta de capital, diminuiu 5 pontos percentuais entre 2000 e 2008 e caiu mais 6,5 pontos percentuais entre 2008 e 2012 (Figura A2.4). O investimento residencial foi particularmente afetado. O investimento em maquinaria e equipamento também decaiu significativamente. Em consequência, o *stock* de capital da economia portuguesa – que é crucial para o potencial de crescimento de longo prazo e para a competitividade do país – pode estar a diminuir.

Na realidade, de acordo com estimativas do FMI³⁰, em 2011 e 2012 o *stock* de capital decresceu 1 por cento ao ano, e as projeções apontam para uma continuação da contração, pelo menos até 2018.

Figura A2.4 Poupança e investimento nacionais, 2000-2012 (em percentagem do PIB)



Nota: Os números referem-se a valores brutos.

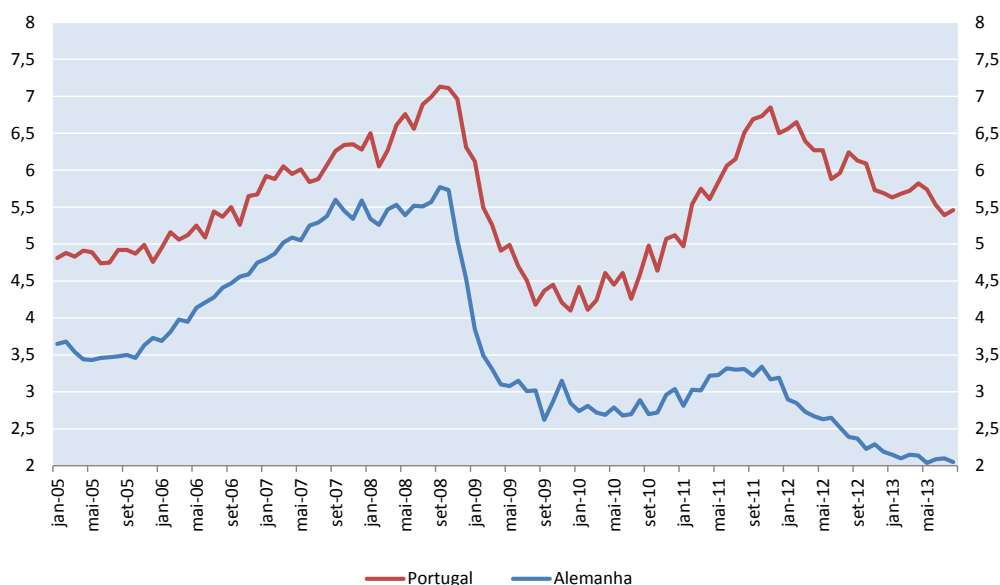
Fonte: OIT com base no Eurostat.

A queda no investimento é obviamente um reflexo das perspectivas limitadas da procura. Contudo, o estado do sistema de crédito também contribuiu para esta situação. De facto, as taxas de juro para novos empréstimos a empresas não-financeiras registou em 2013 um valor mais que duas vezes superior ao oferecido na Alemanha – sendo que estes valores eram aproximados antes da crise (Figura A2.5). Esta dissociação da evolução das taxas de juro para novos empréstimos em Portugal relativamente à Alemanha é sobretudo prejudicial para as pequenas e médias empresas (PME), que se encontram quase exclusivamente restringidas ao mercado nacional de crédito e se apoiam mais no crédito bancário para as suas operações de investimento do que as empresas de maior dimensão.

³⁰ FMI. Portugal: Selected Issues Paper. Janeiro de 2013.

De facto, o total de empréstimos concedidos a empresas não-financeiras diminuiu substancialmente (Figura A2.6) e essa quebra reflete uma enorme contração do crédito disponibilizado às PME. Os empréstimos concedidos às PME diminuíram 2,5 por cento em 2011 e 9 por cento em 2012, comparando com os anos imediatamente anteriores. Nos primeiros dois meses de 2013, os empréstimos às PME diminuíram 10 por cento em relação ao mesmo período de 2012. Segundo um inquérito recente³¹, 21 por cento das PME em Portugal referiram o “acesso a financiamento” como o problema mais premente. A percentagem de PME portuguesas que reportaram um aumento nas taxas de juro para empréstimos foi de 56 por cento.

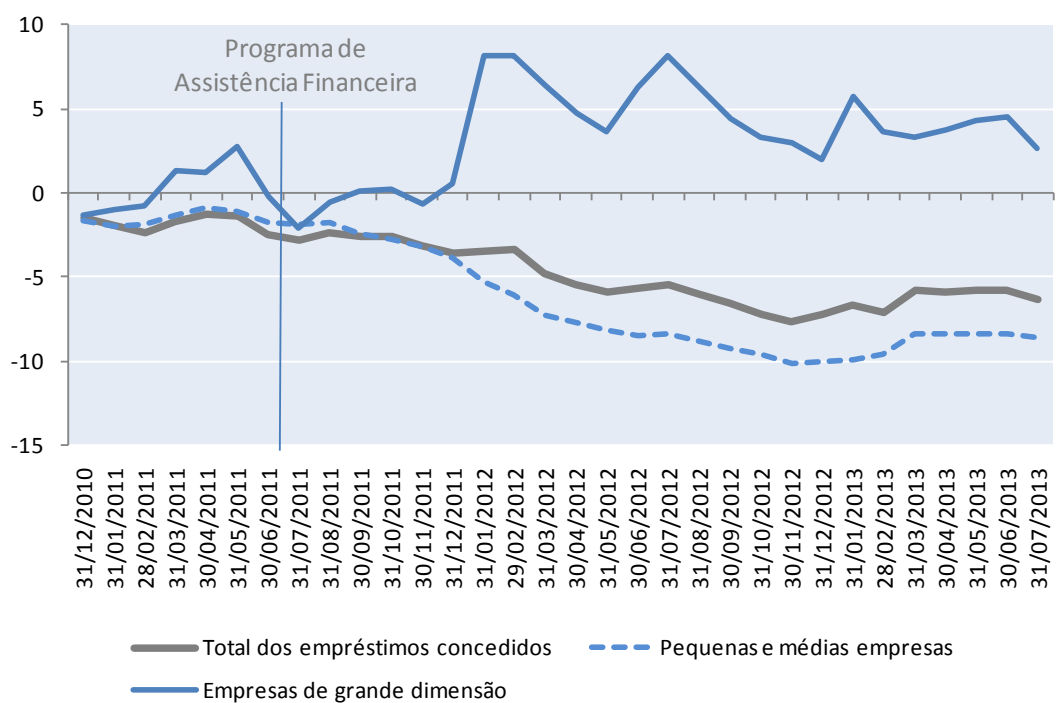
Figura A2.5 Taxas de juro em novos empréstimos para empresas não-financeiras, 2005- 2013 (percentagens)



Fonte: Banco Central Europeu.

³¹ *Survey on the access to finance of Small and Medium-Sized Enterprises in the euro area* (inquérito sobre o acesso a financiamento por parte das PME na Zona Euro). Banco Central Europeu, abril de 2013.

Figura A2.6 Total de empréstimos a empresas não-financeiras, por dimensão da empresa, 2010-2013 (variação percentual relativamente ao ano anterior)



Fonte: Banco de Portugal.

CAPÍTULO B

Enfrentar os desequilíbrios no mercado de trabalho e as assimetrias sociais

O capítulo anterior analisou o grau de deterioração da situação socioeconómica de Portugal. Relatou, especificamente, de que forma a taxa de desemprego atingiu o seu pico histórico. O capítulo examinou também a interação entre estas evoluções e a definição das políticas macroeconómicas, nomeadamente as condições de crédito que enfrentam as pequenas empresas e as extremamente rígidas medidas de consolidação orçamental adotadas como parte do programa de assistência financeira.

O objetivo deste capítulo é discutir opções de políticas para enfrentar estas tendências. Dada a dimensão dos desequilíbrios, as apertadas condições e os compromissos macroeconómicos enquanto membro da Zona Euro, a tarefa é verdadeiramente excecional. Todavia, exemplos internacionais e a própria experiência de Portugal em lidar com crises anteriores sugerem que é possível empreender um caminho de recuperação geradora de emprego. Esta estratégia deve ter em consideração o facto de que o desempenho económico do país se havia já deteriorado antes do advento da crise global – sobretudo como resultado de deficiências no investimento, no sistema educativo e na qualidade do emprego. Assim, o objetivo não será apenas a recuperação mas também a correção de problemas anteriores.

O capítulo apresentará medidas para promover a criação de empregos dignos, manter o emprego em empresas viáveis e apoiar quem se encontra à procura de emprego e os grupos vulneráveis.

1. Impulsionar a criação de emprego e apoiar o investimento produtivo

A procura interna e externa e as condições macroeconómicas são essenciais...

Alcançar uma recuperação do emprego significativa exige uma melhoria da procura e das condições financeiras para as empresas portuguesas. A este respeito, a análise da evolução salarial apresentada no capítulo anterior sugere que, em termos gerais, a economia portuguesa não enfrenta uma restrição de competitividade em termos de custos. Em vez disso, os principais obstáculos à criação de emprego e ao investimento encontram-se nas

dinâmicas da procura interna e externa, e na capacidade do sistema financeiro para, da forma mais eficaz, canalizar recursos para o apoio às empresas, em particular às pequenas empresas.

No próximo capítulo iremos analisar até que ponto as políticas macroeconómicas podem facilitar este processo, ao mesmo tempo que se alcançam metas de estabilidade financeira de longo prazo. Esta parte do relatório examina medidas específicas que desbloqueariam diretamente o potencial de criação de emprego.

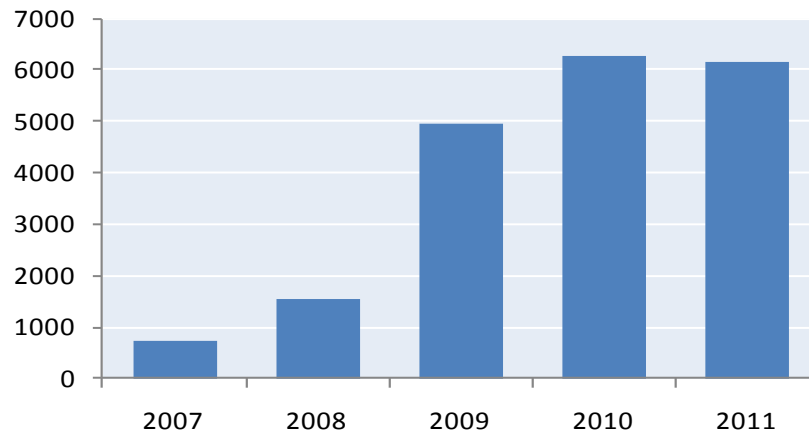
... mas a recuperação geradora de emprego beneficiaria também de reformas financeiras que apoiassem a criação e a expansão de empresas...

O Governo levou a cabo iniciativas para promover a criação e a expansão de empresas³²:

- Em janeiro de 2012, foi lançada uma linha de crédito com um orçamento de 2500 milhões de EUR para apoiar o crescimento das PME (*Linha de Crédito PME Crescimento*). Como parte desta medida, o Fundo de Garantia Mútua foi recapitalizado nos últimos anos. O nível de empréstimos com garantia concedidos a PME aumentou de 740 milhões de EUR em 2007 para 6 147 milhões de EUR em 2011. A maior parte deste aumento verificou-se em 2009, quando os empréstimos garantidos pelos governos aumentaram 68 por cento em relação ao ano anterior. Em média, os empréstimos com garantia cobrem entre 50 e 75 por cento do total de empréstimos a PME. Em janeiro de 2013, foi lançada uma outra linha de crédito para apoiar o crescimento de PME (*Linha de Crédito PME Crescimento, 2013*), com um orçamento de 2,5 mil milhões de EUR. Neste contexto, foram criadas linhas para apoio a PME e empresas de exportação, respetivamente de 400 e de 900 milhões de EUR.
- Em junho de 2012, foi criada a *Portugal Ventures*, uma sociedade de capital de risco. É o resultado da fusão de três das mais representativas sociedades de capital de risco e de capitais de investimento em Portugal.
- Em julho de 2012, o Governo português lançou a “*INVESTE QREN*”, uma nova linha de crédito para empresas.³³ O limite do fundo era de mil milhões de EUR, financiado pelo Banco Europeu de Investimento e pela banca.

³² Já antes, como no rescaldo da crise financeira, o Governo português adotou uma série de medidas visando melhorar o acesso das PME ao crédito. Na segunda metade de 2008, foram lançadas uma série de linhas de crédito, “*INVESTE*”. Estas linhas de crédito disponibilizaram um volume total de crédito de 12,2 mil milhões de EUR com prazos de maturidade longos. Também se verificaram outras condições preferenciais, como por exemplo taxas de juro parcialmente subsidiadas e a partilha do risco através de mecanismos públicos de garantia.

Figura B.1 Garantias de crédito para as PME, 2008-2011 (milhões de Euros)



Nota: O gráfico mostra o total de financiamento disponível no Fundo de Garantia Mútua.

Fonte: OCDE (2013) "SME and Entrepreneurship Financing: The Role of Credit Guarantee Schemes and Mutual Guarantee Societies in supporting finance for small and medium-sized enterprises".

- Em 2013 foram implementadas diferentes medidas, como, por exemplo, a introdução de novas regulamentações relativamente a insolvências e falências, a facilitação do comércio internacional através de uma janela única electrónica para serviços portuários, a facilitação da obtenção de licenças de construção³⁴, a eliminação de requisitos de licenciamento das empresas, a harmonização do novo Direito da Concorrência com a legislação da UE, etc.

³³ No final de 2012, cerca de 86 200 projetos eram elegíveis para as linhas de crédito para PME "INVESTE" e "CRESCIMENTO". Cerca de 60 mil PME (17 por cento do total) foram financiadas num montante de 9,2 mil milhões de EUR. Isso apoiou mais de 812 mil postos de trabalho (OCDE, *SME Financing Scoreboard*).

³⁴ De acordo com dados publicados no relatório "Doing Business 2013", tratar de licenças de construção implica 13 procedimentos, demora 108 dias e custa 370 por cento do rendimento médio *per capita*.

- No início de junho de 2013, o Governo português apresentou um pacote fiscal promotor de um regime fiscal especial para o investimento no caso de investimentos qualificados realizados na segunda metade de 2013.³⁵
- A partir de maio de 2013, o banco estatal de desenvolvimento da Alemanha, *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW), comprometeu-se a apoiar o investimento e a criação de emprego em Portugal. Além disso, o KfW deveria também fornecer ajuda técnica para a criação de uma nova instituição financeira de desenvolvimento portuguesa.

Estas medidas podem ter ajudado a atenuar o impacto da crise em grandes empresas, que conseguiram rapidamente aproveitar as oportunidades disponíveis no novo sistema e usufruir das oportunidades fiscais. No entanto, a situação das pequenas empresas continuou a deteriorar-se, como documentado no capítulo anterior. Na verdade, as condições de crédito permanecem excessivamente apertadas para os pequenos negócios em Portugal, para que possam estar em posição de funcionar e criar postos de trabalho.

Assim sendo, são necessárias outras medidas para complementar os esforços feitos anteriormente. Isso exige coordenação na Zona Euro, mas existe também espaço de manobra a nível nacional para complementar as recentes iniciativas.

Em primeiro lugar, é vital, para uma recuperação geradora de emprego, resolver as restrições de crédito às PME. Isso não só desbloquearia investimento produtivo como também contribuiria para resolver as restrições de crédito comercial. Se tal não acontecer, algumas PME viáveis desaparecerão e Portugal perderá no curto prazo ainda mais postos de trabalho; assim como se verificará também um decréscimo do emprego potencial no médio prazo, como consequência da deterioração do tecido económico de base para a criação de emprego.

Propostas de políticas com vista a melhorar o acesso das PME ao crédito poderiam incluir as seguintes componentes:

- Na sequência do aumento de capital acordado pelo Conselho Europeu em 2012, o Banco Europeu de Investimento (BEI), de acordo com o seu próprio relatório³⁶, aumentou significativamente a sua atividade com um impacto

³⁵ O crédito fiscal proposto representa até 20 por cento do investimento realizado. Investimentos elegíveis são os realizados durante o período de 1 de junho de 2013 a 31 de dezembro de 2013, até à quantia máxima de 5 milhões de EUR por contribuinte. O crédito fiscal pode ser válido por 5 anos.

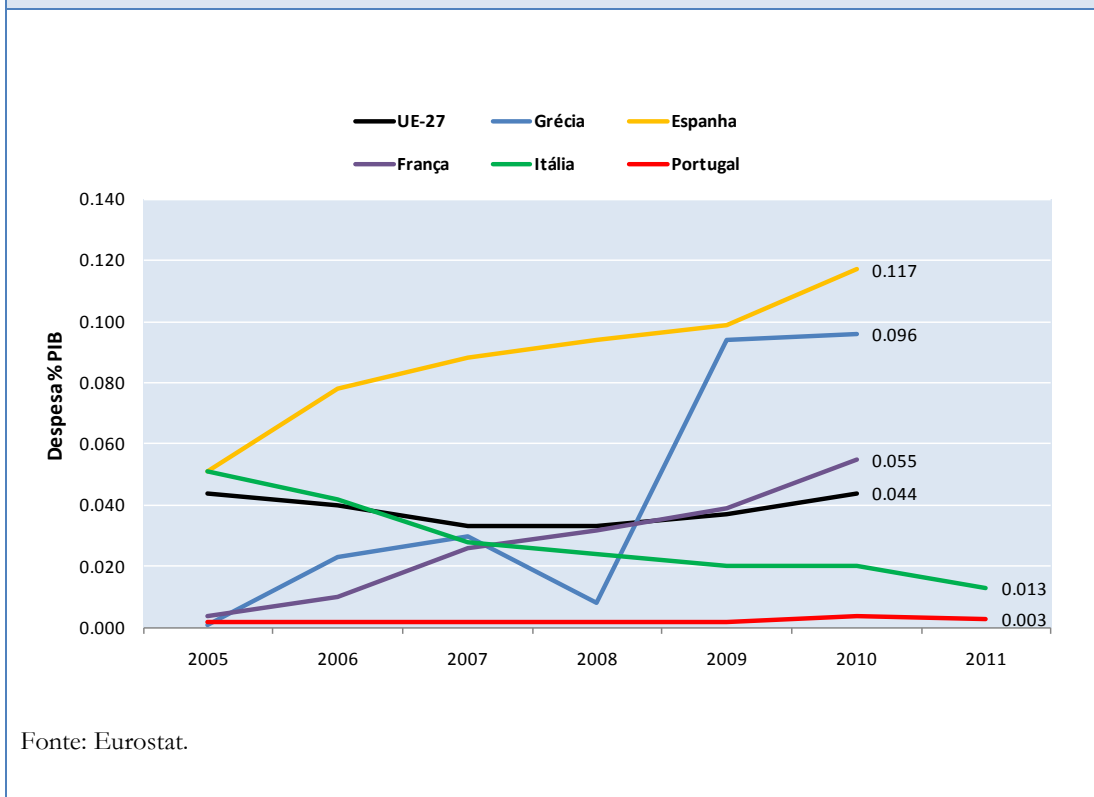
³⁶ “Increasing lending to the economy: implementing the EIB capital increase and joint Commission-EIB initiatives” (2013).

contracíclico na economia europeia. Isso poderia ser usado para combater as restrições de crédito que as PME enfrentam. A Comissão e o BEI estão a analisar mecanismos conjuntos de partilha do risco, e um instrumento conjunto para criar mais empréstimos às PME seria, de facto, útil em países europeus, especialmente nos que se encontram em situações de crise mais graves. Seria também de considerar neste contexto o reforço do papel dos bancos comerciais, permitindo-lhes realizar mais investimentos significativos na economia real, talvez através de garantias públicas ou de financiamento a longo prazo do BCE a uma taxa de juro razoável.

- É essencial uma aceleração de planos para melhorar a posição financeira dos bancos comerciais, principalmente aqueles que possuem uma elevada incidência de crédito malparado. Isso poderá exigir uma transformação mais rápida da forma como os bancos operam, para garantir que desempenham melhor o seu papel de intermediários entre depósitos e investimento na economia real.
- Uma maior cobertura de sistemas de informação de crédito poderia ajudar a melhorar o acesso das PME ao crédito, a um custo relativamente baixo. Existe forte evidência empírica que sugere que quer a “quantidade” quer a “qualidade” da informação de crédito fornecida pelos registos de crédito são fatores determinantes da disponibilidade de crédito.³⁷ Enquanto a percentagem média de empresas e indivíduos cobertos pelos registos de crédito privado está, nos países da OCDE, acima dos 74 por cento, em Portugal os registos de crédito privado cobrem apenas 30 por cento da população adulta. Apenas uma pequena parte das empresas existentes se encontra coberta. O sistema da Nova Zelândia, por exemplo, oferece dados de aferição fiáveis. Com efeito, o gabinete deste país disponibiliza serviços de avaliação de crédito, acompanhamento do mutuário, deteção de fraude, cobrança de dívida e atividades de *marketing*.
- Pode também ser desejável, para melhorar a disponibilidade e a eficácia da concessão de crédito, um melhor sistema de divulgação da informação relacionada com garantias de crédito. Leis eficazes em matéria de garantias permitem às empresas utilizar os seus ativos, instrumento seguro para gerar capital e melhorar o acesso a financiamento externo. Portugal, em particular, tem falta de um sistema adequado e facilmente acessível para partilhar e verificar informação sobre ativos de garantia.

³⁷ Jappelli e Pagano (2000) (2002), Pagano e Jappelli (1993), Sapienza (2002), Djankov *et al.* (2006).

Figura B.2 Despesa em incentivos para *start-ups* (percentagem do PIB)



Em segundo lugar, além da reforma financeira, poderia encarar-se uma reorientação de algumas Políticas Ativas do Mercado de Trabalho (PAMT) no sentido da criação de empresas. Esta é uma área em que Portugal regista algum atraso em comparação com outros países europeus (Figura B.2). Existem diversas experiências internacionais interessantes de implementação de novas iniciativas para promover a criação de empresas (ver Caixa 3).

...como parte de uma estratégia de crescimento mais vasta.

Promover a expansão de empresas existentes constitui uma forma de criar uma economia mais resiliente capaz de aumentar a produtividade e a qualidade do emprego. Suavizar as exigências fiscais e outros requisitos legais relacionados com os limiares das dimensões das empresas é uma estratégia simples para eliminar desincentivos ao crescimento das empresas. Além disso, seria importante aprofundar iniciativas já existentes para abrir novos mercados para as PME.

Estas medidas exigem uma estratégia de crescimento que tenha em conta a vantagem comparativa e se baseie nas características específicas de cada indústria ou setor de atividade. Nesse sentido, a importância do setor do Turismo em Portugal mostra que medidas específicas para o setor deveriam basear-se numa vantagem comparativa existente. Seria, portanto, útil desenvolver novas estratégias para o setor, alargando o âmbito do negócio a

outras áreas de atividades turísticas em diferentes estações do ano e lugares ou promovendo a cooperação entre várias empresas de turismo que cubram diversos tipos de atividades. Uma das consequências seria uma diminuição da sazonalidade no emprego ligado à indústria do turismo, eliminando incentivos ao recurso intenso e alargado a contratos temporários e a outros acordos laborais flexíveis associados a uma instabilidade de rendimentos e à segmentação do mercado de trabalho. Relativamente a outras áreas, desenvolver políticas específicas para setores de grande dependência energética pode revelar-se importante para melhorar a vantagem competitiva de Portugal em termos de desempenho das exportações. Países dependentes do fornecimento de energia, como Portugal, podem beneficiar de intervenção governamental para limitar a volatilidade dos custos que afeta negativamente indústrias estratégicas, como por exemplo as refinarias de petróleo, a indústria petrolífera e química, e todo o setor industrial. Facilitar o aumento de produtores de energias renováveis em Portugal poderia abrir caminho a uma economia mais competitiva e diversificada.

Caixa 3: Experiências internacionais sobre criação de empresas

- No que respeita a incentivos para *start-ups*, poderão ser desejáveis dois tipos de ação: **melhorar a avaliação de grupos-alvo e promover novas formas para desenvolver projetos com um elevado potencial de crescimento.** A avaliação *ex-post* 1994-1999 do Fundo Social Europeu (FSE) mostra que podem conseguir-se efeitos positivos com os incentivos *start-up* quando se visa adequadamente beneficiários específicos e se apoia “formação” *ex-ante* das pessoas visadas. No âmbito do programa de financiamento do FSE, a Alemanha pôs em prática projetos de qualificação para ajudar os beneficiários a criar as *start-ups*. A intervenção proporcionou novas formas de sair do desemprego de longa duração. Houve cerca de 4 000 *start-ups* às quais foi atribuído o montante unitário de 3 300,00 EUR. Do mesmo modo, a Suécia apoiou os jovens a tornarem-se trabalhadores por conta própria. Foram incluídas diversas medidas no programa, como educação básica, *testing* da ideia de negócio, aconselhamento e formação em contexto de trabalho. Além do mais, promover uma maior colaboração entre o setor académico e o setor empresarial pode ajudar a desenvolver projetos de elevado teor tecnológico. Quer a Suécia quer a Finlândia ativaram recentemente projetos que visam unir empresários empreendedores e académicos para avaliar o potencial comercial de um projeto e promover a inovação tecnológica, e ainda um programa de cooperação interuniversidades em que artes/*design*, negócio e tecnologia se unem. Além disso, embora as avaliações *ex-post* sejam cruciais para uma eficiente definição de políticas, a avaliação *ex-ante* dos beneficiários do incentivo *start-up* é agora mais importante do que nunca para evitar apoio público não intencional ao trabalho por conta própria “dependente”. Outras medidas, como, por exemplo, proporcionar subsídios temporários de salário na fase *start-up*, embora potencialmente mais dispendiosas, podem ajudar a aumentar a taxa de sobrevivência de *start-ups* recentemente criadas.
- **Apoiar e alargar os esquemas de garantia de crédito existentes é importante para reduzir deficiências de mercado – derivadas da falta de registo colateral ou histórico – que afetem as PME.** Por exemplo, no Reino Unido, a Enterprise Finance Guarantee (EFG), uma empresa pública, está especialmente vocacionada para lidar com esses problemas. No caso de incumprimento, o Governo oferece uma garantia (de 75 por cento do empréstimo individual por saldar, em empréstimos até 1 milhão de libras) até determinado limite. A grande maioria dos beneficiários da EFG (cerca de 95 por cento) considerou a EFG importante para melhorar as perspetivas de negócio. O emprego em empresas que beneficiaram da EFG é 38 por cento superior ao das empresas que não receberam esse apoio, o que equivale a 5,8 postos de trabalho salvaguardados/criados por empresa (BIS, 2012).
- **Encorajar os jovens a acumular poupanças no sentido de iniciarem um negócio pode ser uma estratégia para auxiliar jovens empreendedores a ultrapassar obstáculos à entrada, como os custos fixos iniciais.** Por exemplo, a Bürges Förderungsbank – uma instituição pública de financiamento austríaca –, juntamente com os Estados Federais e a Câmara Económica Federal Austríaca, implementou o Savings Programme for Young Entrepreneurs (programa de poupança para jovens empresários). O programa visa promover a poupança para a criação ou aquisição de um negócio atribuindo um prémio de 14 por cento (até 7 700,00 EUR) do saldo da poupança (55 000,00 EUR). O período mínimo de poupança é de dois anos e o máximo é de seis. O Savings Programme for Young Entrepreneurs foi classificado como excelente prática pela Third Round Table of Bankers and SMEs (Eurobarómetro, 2001).

- **Criar “centros de conhecimento” para empreendedores a fim de lhes proporcionar assistência relacionada com a gestão do negócio.** O centro *start-up* Enigma (em Hamburgo) tem sido uma experiência bem sucedida. O centro visava tutorear e orientar empreendedores de *start-ups* em áreas como: desenvolvimento de um plano de negócio, desenvolvimento de conhecimentos e competências, orientação financeira, aconselhamento jurídico, formação, seminários. Passados mais de quatro anos desde o seu início, em janeiro de 2000, 2 393 pessoas mostraram interesse no projeto; 625 foram convidadas a participar num centro de avaliação (*assessment centre*), sendo que a 378 destas foi dada a possibilidade de implementarem a sua ideia de negócio na 'garagem'. Quase 90 por cento completaram os projetos, das quais: 83 por cento são trabalhadores por conta própria, 8 por cento são empregados, 2 por cento são aprendizes e apenas 7 por cento continuaram desempregadas (XV Malente Symposium, “Youth Employment, Empowerment and Participation: Securing the Future”, 19-20 de outubro de 2004).
- **A criação de incentivos para atrair Investimento Direto Estrangeiro (IDE) em capital de risco pode ser uma forma de reanimar investimentos em projetos inovadores e “arriscados”.** Uma vez que os investimentos em capital de risco em Portugal caíram drasticamente nos últimos anos, os investidores estrangeiros podem desempenhar um papel importante na criação de novos negócios e emprego. Por exemplo, na Austrália, o Governo Federal apoia um programa, o Venture Capital Limited Partnerships, para atrair investimento estrangeiro em “*start-ups* de elevado risco e empresas australianas em expansão”. Os investidores estrangeiros estão isentos de impostos sobre ganhos de capital na parte que lhes cabe de quaisquer lucros produzidos pelos fundos. Curiosamente, as isenções fiscais aplicam-se apenas se os investimentos se mantiverem durante um período mínimo de doze meses, se o projeto for “arriscado” e se pelo menos 50 por cento dos empregados e ativos permanecerem na Austrália. Programas semelhantes podem ajudar à criação de negócios altamente produtivos ao mesmo tempo que ajudam a reduzir o nível de desemprego – especialmente entre indivíduos com elevado grau de especialização –, criando ainda desincentivos à crescente emigração de portugueses com elevado grau de instrução, referida no Capítulo A.

2. Manter postos de trabalho viáveis e apoiar as pessoas que procuram emprego e os grupos vulneráveis

Existe ainda margem de manobra para preservar postos de trabalho em empresas viáveis...

Manter o emprego em empresas viáveis deveria ser considerado um objetivo-chave em tempos de recessão económica. Na realidade, evitar perdas de postos de trabalho em setores competitivos previne a perda do capital humano específico adquirido pelos trabalhadores que, de outro modo, são deslocados para outras indústrias e tarefas. Além disso, se as empresas competitivas forem capazes de ultrapassar a recessão sem proceder a despedimentos significativos, o seu intacto potencial produtivo poderá ser a força motriz da recuperação quando as procura interna e externa voltarem a crescer.

Para reduzir o recurso aos despedimentos, multiplicaram-se em vários países europeus esquemas e práticas de partilha de trabalho. Como é bem conhecido, a Alemanha evitou com sucesso muitos despedimentos graças a ajustamentos nos horários de trabalho e ao diálogo social. Do mesmo modo, na Irlanda a incidência de esquemas de partilha de trabalho e do trabalho a tempo parcial aumentou significativamente, amortecendo o impacto da crise no emprego.³⁸ O efeito destas medidas foi de um modo geral positivo durante a recessão e, por exemplo, na Dinamarca – onde os esquemas de partilha de trabalho se tornaram cada vez mais normais –, apenas 14 por cento dos trabalhadores que aceitaram acordos de partilha de trabalho em 2008 ficaram desempregados no ano seguinte, tendo os restantes sido reabsorvidos a tempo inteiro pela respetiva empresa.³⁹

Em Portugal há margem para melhorar as medidas que visam preservar os postos de trabalho nas empresas viáveis. Os acordos laborais de curto prazo podem durar até 6 meses. Facilitar a conclusão desses acordos com os parceiros sociais, com possibilidade de alargar o sistema para lá desse período, sob determinadas condições, seria um contributo positivo.

Durante os primeiros anos da atual crise, foram aumentados os incentivos para a formação de trabalhadores em programas de organização do trabalho de curto prazo (Arpaia *et al.*, 2010). Do mesmo modo, foi criado recentemente um sistema de banco de horas.⁴⁰ Todavia, poderiam ser reforçados os programas de formação específicos para os trabalhadores em regimes de horas de trabalho reduzidas. Neste particular, os serviços públicos de emprego poderiam ter um papel mais ativo na coordenação de informação e no provimento de formação.

Embora as iniciativas supracitadas melhorem decididamente a duração do emprego e limitem a perda de postos de trabalho, é importante não esquecer que a medida mais eficaz para preservar os postos de trabalho em empresas viáveis é melhorar a qualidade do emprego. Os trabalhadores mais qualificados são mais versáteis, podem adaptar-se a uma variedade de trabalhos distintos e desempenhar tarefas diferentes na mesma empresa, se necessário. Isso deveria assumir principalmente a forma de combate à segmentação do mercado de trabalho e de redução do trabalho por conta própria “dependente” e do trabalho não declarado – que são largamente reconhecidos como limitações ao crescimento da

³⁸ Russel e McGinnity (2011).

³⁹ Sítio do Eurostat: <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2010/03/articles/dk1003021i.htm> (9 outubro 2013).

⁴⁰ Seguindo compromissos constantes no MoU, a Lei n.º 23/2012 introduziu o conceito de banco de horas que, seguindo um acordo entre o empregador e o trabalhador, permite à empresa aumentar o número de horas até 2 horas por dia, até ao limite de 150 horas por ano. As horas de trabalho acumuladas podem ser compensadas por uma redução equivalente no número de horas de trabalho, um aumento no tempo de férias e/ou o seu pagamento adicional.

produtividade do trabalho. Na secção B.3 apresentamos uma cuidadosa análise destes temas, assim como um conjunto de propostas de políticas que visam ultrapassar a segmentação e o trabalho por conta própria “dependente”.

... reforçar o apoio aos que procuram emprego, principalmente aos jovens...

Políticas para promover o emprego devem focar-se nos grupos de trabalhadores com os problemas mais graves no mercado de trabalho. Um desses grupos é o dos jovens. A experiência internacional sustenta a ideia da implementação de um conjunto de medidas especialmente concebidas para melhorar a sua integração no mercado de trabalho, como, por exemplo, o Youth Guarantee Programme. Provavelmente, as experiências internacionais mais relevantes decorrentes destes programas vêm da Suécia e da Finlândia.

- Na Suécia foi lançada em 2009 uma Job Guarantee for Young People (*Jobbgaranti för ungdomar*, garantia de trabalho para jovens) inscritos nos serviços públicos de emprego. Este programa centra-se nos jovens com idades compreendidas entre os 16 e os 25 anos que se encontram registados nos centros de emprego públicos, como estando à procura de emprego, há pelo menos 3 meses. O principal objetivo do programa é ajudar esses jovens a encontrar um emprego ou a matricular-se no sistema de ensino regular. Os elementos-chave desse programa são a ativação de diferentes ações de procura de emprego – como, por exemplo, orientação e *coaching* – assim como a provisão, nalguns casos, de estágios, de sistemas de aprendizagem e de outras experiências em local de trabalho.
- Na Finlândia, o Youth Guarantee tem uma abordagem diferenciada e adaptada em que os serviços públicos de emprego fazem uma avaliação das necessidades do jovem desempregado e, de acordo com as mesmas, elaboram um plano pessoal para o jovem à procura de emprego. A garantia consiste em oferecer um emprego, um local onde estudar ou outras medidas de ativação. De destacar que a garantia tem como alvo responder às necessidades individuais do jovem que procura emprego. Em 2010, esta intervenção foi aplicada com êxito a aproximadamente 80 por cento dos participantes. Uma avaliação do programa finlandês registou resultados positivos diferentes, tais como possibilitar intervenções precoces, promover a igualdade regional, melhorar a cooperação entre diferentes organismos responsáveis e a relação destes com os jovens. A nível individual, o programa acelerou a ativação de planos personalizados de emprego e reduziu o desemprego, levando a uma situação de emprego ou de formação adicional.⁴¹

⁴¹ Eurofound, Recent policy developments related to those not in employment, education and training (NEETs), EF/11/88; <http://www.eurofound.europa.eu/docs/erm/tn1109042s/tn1109042s.pdf>

Segundo o relatório de síntese conjunto da OIT e do Banco Mundial *Inventory of Policy Responses to the Financial and Economic Crisis* (2012), a maioria (58 por cento) dos 77 países investigados, adoptou medidas para aumentar o emprego jovem.⁴²

A Comissão Europeia propôs recentemente aos Estados-membros a possibilidade de lançar um Youth Guarantee Programme com financiamento parcial da União Europeia. Embora a informação seja muito recente, o financiamento direto da proposta pode ser de cerca de 6 mil milhões de EUR. É muito menos do que seria necessário, segundo os cálculos da OIT (Quadro B.1). Os custos de um Youth Guarantee Programme em Portugal seriam ligeiramente superiores a mil milhões de EUR por ano.

Quadro B.1 Custos de implementação de um Youth Guarantee Programme (YGP)
(estimativas da OIT, milhares de Euros)

	YGP	Custos Administrativos	Custo Total	%YGP/PIB
Zona Euro 17	16821,9	4264,2	21.086,11	0,22
Bélgica	372,1	94,3	466,47	0,13
Alemanha	1395	353,6	1748,63	0,07
Estónia	104,6	26,5	131,11	0,82
Irlanda	347,6	88,1	435,71	0,27
Grécia	926,4	234,8	1.161,28	0,56
Espanha	5617,5	1424	7041,49	0,66
França	2860	725	3.585,01	0,18
Itália	3081,2	781,1	3862,28	0,24
Chipre	49,6	12,6	62,14	0,35
Luxemburgo	11,7	3	14,71	0,03
Malta	24,6	6,2	30,84	0,47
Países Baixos	71,9	18,2	90,08	0,01
Áustria	184,2	46,7	230,9	0,08
Portugal	841,7	213,4	1055,12	0,62
Eslovénia	83,4	21,1	104,56	0,29
Eslováquia	491	124,5	615,41	0,89
Finlândia	359,3	91,1	450,36	0,24

Fonte: OIT, 2012. International Institute for Labour Studies, *Eurozone Job Crisis. Trends and Policy Responses*, Genebra.

⁴² OIT/Banco Mundial, 2012, p. 24-25.

É importante sublinhar que um Youth Guarantee Programme consiste normalmente em proporcionar a jovens desempregados uma ou mais das seguintes opções: um lugar no ensino, oportunidades de formação para completar um nível de instrução, participação num programa de trabalho e apoio específico na procura de emprego. Nessa medida, um Youth Guarantee Programme deve funcionar como parte de um conjunto coerente de intervenções, coordenadas, concebidas e geridas como um todo, no âmbito de um enquadramento e de um plano de ação para a juventude mais abrangentes.⁴³ Neste domínio, o *timing* é crucial nas medidas de ativação a par de aconselhamento individualizado e gestão de processos.⁴⁴ Além disso, as oportunidades de formação e os programas de trabalho devem ser adaptados à realidade e necessidades do mercado de trabalho português e implementados nos termos do enquadramento nacional mais adequado. Em 2012, Portugal apresentou um plano estratégico para o emprego jovem e iniciativas de apoio às PME⁴⁵, o Impulso Jovem, que consolida o emprego jovem nacional e as medidas de apoio às PME em três áreas distintas: i) emprego; ii) competitividade; iii) coesão territorial.⁴⁶ Por fim, a experiência internacional mostra também que a implementação de garantias jovens exige forte coordenação institucional entre o sistema educativo, os cursos de formação profissional e os serviços públicos de emprego baseados em aconselhamento individual e gestão de processos.

... e a agregados familiares sem emprego...

O aumento do número de agregados familiares sem emprego que se verificou em Portugal na última década é impressionante. Vale a pena referir que, em 2000, a quota de adultos (pessoas entre os 18 e os 59 anos) que viviam em agregados familiares em que ninguém tinha emprego era consideravelmente mais baixa em Portugal do que em muitos outros países europeus. Nesse ano, a quota era de 10,2 por cento na UE-27 (9,5 na UE-17), comparando com uns relativamente baixos 4,5 por cento em Portugal. Curiosamente, essa percentagem só aumentou marginalmente na Europa até 2012, ao passo que em Portugal aumentou 5,4 pontos percentuais, até aos 10 por cento do total dos agregados familiares. Verificou-se um aumento semelhante na proporção de crianças (pessoas entre os 0 e os 17 anos) a viver em

⁴³ Ver OCDE (2006).

⁴⁴ Scharle e Weber (2011).

⁴⁵ Plano Estratégico de Iniciativas à Empregabilidade Jovem e de Apoio às PME.

⁴⁶ O programa Impulso Jovem foi implementado em 2012 em resposta à difícil situação da juventude no mercado de trabalho e ao apelo à ação emitido pela Comissão Europeia. O programa abrange três pilares: i) estágios profissionais; ii) apoio ao recrutamento, formação profissional e empreendedorismo; iii) apoio ao investimento. O programa introduziu o Passaporte Emprego com o objetivo de integrar os jovens no mercado de trabalho através de medidas como o apoio a empresas, formação e incentivos para o recrutamento (emprego). O Passaporte Emprego existe em diversas áreas, como por exemplo, a internacionalização, a inovação, a industrialização, a economia social, etc. A iniciativa inclui igualmente um mecanismo de apoio à criação de cooperativas, assim como um programa de microcrédito.

agregados familiares no desemprego. A percentagem passou de 3,8 por cento em 2000 para 9,2 em 2012. O enorme aumento do número de pessoas a viver em agregados familiares sem emprego só ocorreu parcialmente antes de 2008. Esse aumento é, na sua maior parte, explicado pelos efeitos negativos da crise em indivíduos vulneráveis nos anos subsequentes ao início da crise financeira.⁴⁷ Assim, é vital pôr em prática medidas específicas para famílias desempregadas.

Até ao momento, Portugal, através da Lei n.º 64/12, introduziu um aumento temporário (10 por cento) nos subsídios de desemprego para famílias desempregadas em que ambos os membros do casal não estão a trabalhar e têm filhos a cargo; e ainda no caso de agregados monoparentais em que o adulto se encontra desempregado e não beneficia de pensão de sobrevivência. Esta dimensão da família deveria ser também parte integrante de outras medidas de combate ao desemprego e à pobreza no trabalho (salários muito baixos). Por exemplo, a rede de segurança criada pelo Rendimento Social de Inserção (RSI) em Portugal poderia reforçar a dimensão familiar, seguindo as melhores práticas internacionais, como por exemplo o Revenu de Solidarité Active (RSA, rendimento de solidariedade ativa) francês, que cobre tanto situações de desemprego como de pobreza no trabalho, proporcionando vias de integração social específicas para cada membro da família.

Além disso, numa situação de crise e para lá dela, a disponibilização de cuidados à infância de baixo custo pode incentivar a participação de agregados familiares desempregados no mercado de trabalho. Em 2012, o Luxemburgo introduziu um esquema de *vouchers* para reduzir os custos dos cuidados à infância criando ao mesmo tempo um incentivo para que as famílias entrassem no mercado de trabalho. O *voucher* permite aos pais comprarem um determinado número de horas numa creche ou infantário.⁴⁸ Além disso, a partir de 2008, os subsídios a crianças passaram a ser pagos às famílias como uma redução fiscal automática.

... disponibilizando mais recursos para Políticas Ativas do Mercado de Trabalho eficazes...

As Políticas Ativas do Mercado de Trabalho (PAMT) são centrais para evitar o desemprego de longa duração e para estimular transições mais rápidas para o emprego. Os gastos com PAMT aumentaram no início da crise, atingindo o auge em 2009 com 0,63 por cento do PIB, mas diminuíram nos anos subsequentes. Em 2011, despendeu-se em PAMT cerca de 0,46 do PIB, ligeiramente mais do que em 2008. A evolução dos gastos com PAMT tem sido semelhante noutros países da Europa, como a Alemanha, onde a percentagem do PIB

⁴⁷ Como já referimos neste relatório, em fevereiro de 2013 havia 13 187 casais com ambos os membros desempregados, duas vezes e meia mais do que no final de 2011.

⁴⁸ Comissão Europeia, *Jobs for Europe: The Employment Policy Conference, Jobless households – the link between employment and poverty* (2012).

dedicada às PAMT aumentou de 0,47, em 2007, para 0,63 em 2009, mas caiu para 0,45 em 2011. Contudo, os gastos com PAMT em Portugal estão claramente abaixo dos dos países nórdicos – acima de 1 por cento na Dinamarca a partir de 2009, e tendo aumentado, na Suécia, de 0,66 em 2009 para 0,82 em 2011.

O Memorando de Entendimento incluía uma recomendação para melhorar a eficácia das PAMT, incluindo os serviços públicos de emprego. À luz desta recomendação, o Governo português introduziu recentemente um conjunto de medidas para promover a formação profissional, o emprego e o trabalho por conta própria.⁴⁹

No entanto, o atual contexto de ajustamentos macroeconómicos e de restrições financeiras externas exerce uma pressão considerável no orçamento dos serviços públicos de emprego. Tendo isto em conta, propomos alguns melhoramentos gerais ao enquadramento das PAMT, focando-nos em experiências internacionais de medidas tomadas nesta área.

O relatório de síntese conjunto da OIT e do Banco Mundial sobre respostas à crise, utilizando dados de 77 países, mostra que a maior parte dos países de rendimento elevado responderam à crise empregando mais pessoal nos serviços públicos de emprego para dar resposta ao grande aumento do número de pessoas que procuram emprego.⁵⁰ Na mesma linha, recomendamos uma abordagem geral semelhante para Portugal, reconhecendo a importância de satisfazer de forma eficaz as necessidades de um número crescente de indivíduos que se encontram à procura de emprego.

Na Dinamarca, as PAMT estão fortemente ligadas às Políticas Passivas do Mercado de Trabalho (PPMT). A principal característica deste sistema é a crescente intensidade das PAMT em relação à duração do desemprego (i.e. recebimento de prestações de desemprego). A lógica deste modelo é desenvolver um esforço gradualmente crescente direcionado para pessoas com um risco relativamente mais elevado de desemprego de longa duração.⁵¹ Para Portugal, este tipo de ligação entre as políticas ativas e passivas do mercado de trabalho melhoraria a eficácia dos serviços públicos de emprego. Uma tal abordagem

⁴⁹ Foram introduzidos programas como o *Impulso Jovem*, incluindo o *Passaporte Emprego*, o *Estímulo 2012* e o recente *Estímulo 2013*, aprovado pela Portaria n.º 106/2013. Além disso, para reforçar os serviços públicos de emprego, foi adotada a Resolução n.º 20/2012 do Conselho de Ministros, para promover um acompanhamento mais próximo às pessoas que procuram emprego.

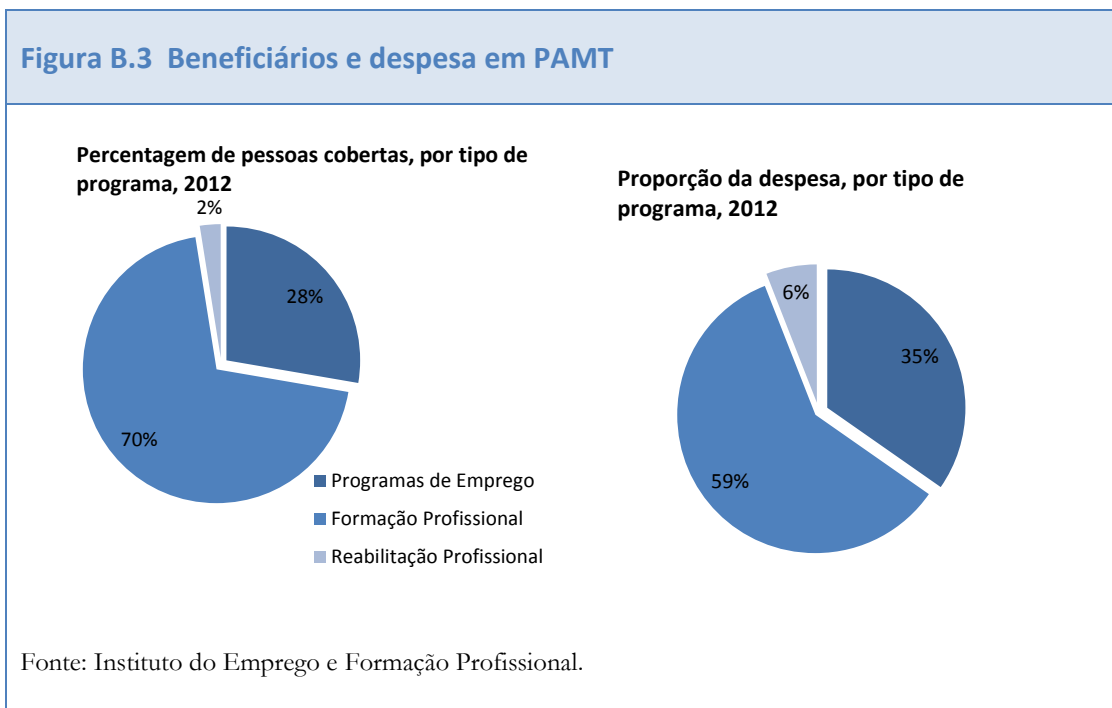
⁵⁰ OIT/Banco Mundial, 2012.

⁵¹ No sistema dinamarquês pede-se à pessoa que procura emprego que frequente programas específicos destinados a aumentar as possibilidades de arranjar emprego após 6 meses de desemprego. Se o trabalhador continuar desempregado, terá de frequentar novos cursos de formação a cada 6 meses. Se o desemprego se mantiver para lá dos 30 meses, o desempregado é colocado permanentemente nestes programas de formação, até conseguir um emprego ou até ao fim do período legal máximo para receber subsídio de desemprego (4 anos). As medidas implementadas cobrem diferentes áreas-chave – como o aconselhamento, a requalificação, a formação profissional ou emprego com subvenção salarial. Andersen (2011).

baseia-se na reorganização dos atuais recursos e não num aumento da despesa (salvo no necessário aumento de recursos humanos nos centros de emprego já referido). Avançar no sentido de um aconselhamento individualizado e promover uma gestão de processos são elementos-chave neste quadro de políticas ativas e passivas do mercado de trabalho.

...reforçar os serviços públicos de emprego e...

Em Portugal, a maior parte do financiamento dos serviços públicos de emprego destina-se a programas de formação profissional. Em Dezembro de 2012, 70 por cento das pessoas abrangidas pelos serviços públicos de emprego frequentavam programas de formação profissional (Figura B.3).



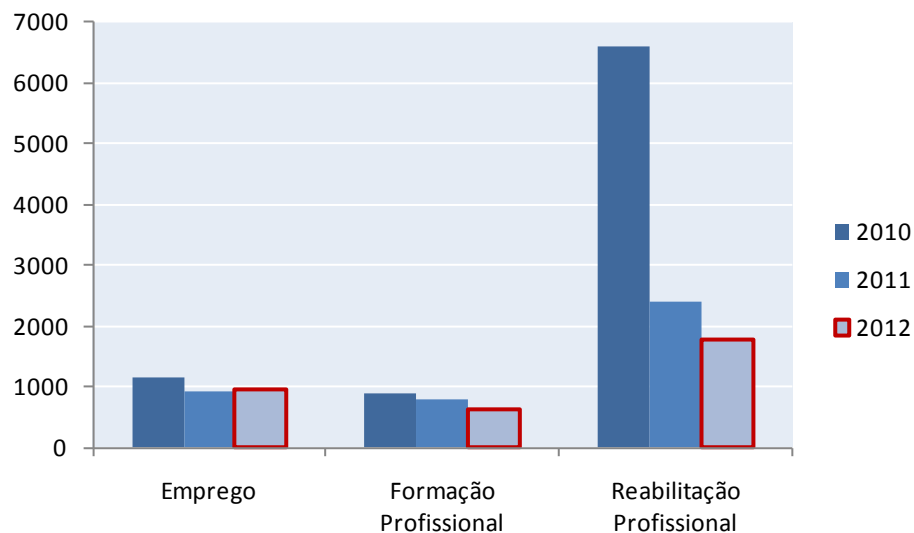
O número de pessoas abrangidas pelas várias medidas de emprego, formação e reabilitação vocacional era, no final de 2012, de 570 000, o que representou um aumento de 10 por cento em relação ao ano anterior. Enquanto o número de pessoas abrangidas pelos programas de emprego se manteve bastante estável entre 2010 e 2012, o número de pessoas envolvidas em formação profissional aumentou cerca de 17 por cento. Registou-se um crescimento semelhante no número de participantes em programas de reabilitação vocacional.

Todavia, durante a atual crise, a despesa total dos serviços públicos de emprego foram diminuindo, tendo sofrido uma queda de 26 por cento entre 2010 e 2012. A maior queda registou-se na reabilitação profissional, que desceu 66 por cento no referido período. Os

gastos em programas de emprego e formação diminuíram 29 e 14 por cento, respetivamente. O decréscimo mais significativo registou-se na reabilitação vocacional e foi de 73 por cento entre 2010 e 2012. Consequentemente, a despesa por participante sofreu também uma queda (Figura B.4), pondo em risco a qualidade das intervenções.

Face às crescentes necessidades e à menor disponibilidade dos recursos, Portugal deveria considerar dinamizar os serviços públicos de emprego para, pelo menos, manter os atuais níveis de qualidade em todas as medidas ativas. As organizações internacionais deveriam ter um papel ativo, apoiando estes esforços.

Figura B.4 Despesa por participante nos serviços públicos de emprego, por tipo de programa, 2010-2012 (Euros)



Fonte: Instituto do Emprego e Formação Profissional.

... e encarando pontos fracos duradouros no sistema educativo...

Apesar dos progressos significativos em anos recentes, muitos jovens abandonam precocemente o sistema educativo. A percentagem de indivíduos jovens que completou o ensino secundário ainda se mantém baixo relativamente aos padrões internacionais. Apenas

68 por cento dos jovens completam o ensino secundário, comparado com 75 por cento, em média, nos países da OCDE.⁵² Quando se considera a percentagem da população com o ensino secundário ou mais, o nível de escolaridade completado permanece muito baixo. Em Portugal, apenas 50 por cento da população com idades compreendidas entre os 25 e os 34, completou, no mínimo, o ensino secundário, em pé de igualdade com o Brasil.

No entanto, existe uma promissora tendência positiva. Os esforços das autoridades portuguesas, durante a última década, para melhorar o sistema educativo resultaram numa melhoria do desempenho dos estudantes. De acordo com o PISA (Programme for International Student Assessment), os estudantes portugueses melhoraram significativamente as suas competências em todas as áreas avaliadas, nomeadamente nas competências matemáticas, científicas e de leitura.

Em geral, estes pontos fracos do sistema educativo são colmatados através de alterações e adaptações a novas realidades do mercado de trabalho. Contudo, como estas mudanças só produzem efeitos no longo prazo, algumas intervenções podem ser desenvolvidas para suavizar os problemas atuais na transição escola-trabalho, sobretudo através de um sistema de aprendizagem, experiência em contexto de trabalho e estágios curriculares. Além disso, deveria ser considerada uma nova parceria entre as autoridades da Educação, empresas, representantes dos trabalhadores e os próprios jovens. O aconselhamento sobre o sistema de aprendizagem é uma das áreas potencialmente adequadas para qualquer Youth Guarantee Programme integrado e é também uma área em que a OIT pode fornecer a sua competência técnica especializada.

3. Impulsionar a qualidade do emprego

Uma melhor qualidade de emprego pode ajudar a combater o desemprego e a exclusão social...

É uma evidência empírica que a qualidade do emprego representa uma vantagem económica comparativa crucial quer no curto quer no longo prazo. Em primeiro lugar, relações de emprego boas e estáveis asseguram que os trabalhadores têm vontade de investir na aquisição de competências específicas para a empresa que melhorem a produtividade da mesma e garantam um desenvolvimento sustentável.⁵³ Além disso, a qualidade do emprego conduz a mais tempo de serviço, facto que muitos estudos mostram poder estar

⁵² OCDE, “Education at a Glance”, 2013, Paris.

⁵³ Davoine *et al.* (2005).

positivamente ligado à produtividade do trabalho.⁵⁴ A qualidade do emprego poderia representar uma vantagem comparativa ainda mais forte em tempos de crise, quando relações de emprego estáveis tornam mais fácil a conclusão de acordos de flexibilização do tempo de trabalho – dessa forma evitando despedimentos – perante a procura e flutuações do produto (ver Secção B.2 para mais detalhes).

... e em Portugal isso implica esforços para facilitar as transições de formas de trabalho temporário e de trabalho não declarado para acordos mais estáveis e formais.

Em Portugal, as reformas levadas a cabo nos anos 1990, que permitiram um uso mais alargado dos contratos temporários, deram origem a um aumento da incidência do emprego temporário (Centeno e Novo, 2012). Além disso, como se encontra documentado no Capítulo A, o fenómeno do trabalho por conta própria “dependente” está a aumentar e o trabalho não declarado continua a ser significativo. E os jovens continuam desproporcionadamente representados em termos de formas temporárias de emprego. Por exemplo, quase 60 por cento dos trabalhadores empregados com menos de 25 anos têm contratos temporários, ao passo que a percentagem de empregados com idades superiores com este tipo de contratos é de 18,6. Por outro lado, as diferenças de género parecem menos marcadas no que respeita à incidência de formas temporárias de emprego.

Em 2011 teve lugar uma importante reforma na legislação dos despedimentos, como previsto no Memorando de Entendimento ...

O Memorando de Entendimento entre Portugal e o FMI, a CE e o BCE apelou a uma redução na segmentação do mercado de trabalho.⁵⁵ Assim, a partir de 2011, foram sendo progressivamente introduzidas medidas de reforma do mercado de trabalho, tendo sido implementadas medidas adicionais relativas a despedimentos até Outubro de 2013.

A reforma deu origem a cortes nas indemnizações por despedimento no caso dos contratos por tempo indeterminado e reduziu a anterior disparidade que existia nas indemnizações por despedimento entre contratos temporários e contratos por tempo indeterminado. Na verdade, a reforma afetou também a estrutura do sistema de despedimentos: antes, o pagamento de indemnizações era feito aquando da cessação do contrato de trabalho; a partir da reforma, uma parte passou a ser paga no momento da cessação do contrato e a outra parte antes do fim do contrato, sob a forma de pagamento mensal efetuado para uma conta individual em nome de cada trabalhador. O novo sistema entrou em vigor em Outubro de

⁵⁴ Auer *et al.* (2005) e Fakhfakh *et al.* (2011).

⁵⁵ Ver Anexo 3 para detalhes sobre a reforma do mercado de trabalho em Portugal. Para questões legais ver Palma Ramalho (2013).

2013 e consiste num fundo para colecta e pagamento das contribuições para as contas individuais de indemnização por despedimento (seguindo o exemplo do sistema austríaco implementado em 2003).

... mas a reforma não deu origem nem a mais emprego nem a uma melhor qualidade do emprego.

O impacto da reforma na facilitação da transição do trabalho temporário para contratos por tempo indeterminado impulsionando a criação de emprego é difícil de avaliar, quanto mais não seja porque as medidas foram introduzidas recentemente. A tendência decrescente no volume de emprego continuou, ou agravou-se, desde o início da reforma. Por outro lado, a incidência de contratos temporários pode ter diminuído ligeiramente. É necessária uma investigação mais aprofundada para avaliar se estas tendências estão associadas com as reformas ou se refletem o clima económico geral.

Além disso, a Comissão de Peritos para a Aplicação das Convenções e Recomendações⁵⁶ da OIT convidou o Governo a incluir no seu próximo relatório à Comissão uma avaliação do impacto da redução de benefícios por cessação de contrato de trabalho em termos da manutenção e criação de emprego (observação adotada em 2012 relativamente à Convenção (N.º 158) relativa à Cessação do Contrato de Trabalho por Iniciativa do Empregador, de 1982).

Além do mais, as questões do trabalho por conta própria “dependente” e do trabalho não declarado exigem uma atenção reforçada das políticas. Em particular, calcula-se que o rendimento do trabalho não declarado represente mais de 20 por cento do PIB.⁵⁷ Além do ambiente económico, o trabalho não declarado pode depender de uma série de outros fatores, como o cenário institucional dos países e as características individuais dos trabalhadores. Nesse sentido, as propostas para restringir a segmentação têm de estar relacionadas com os incentivos que afetam as empresas, mas também equiparando as condições dos trabalhadores nestas duas situações com as das generalidade dos trabalhadores.

Uma total implementação de um sistema *on-line* da Administração Pública poderia ajudar a remover obstáculos ao registo de empresas e ao trabalho declarado.⁵⁸

⁵⁶ A partir daqui referida como a Comissão de Peritos da OIT.

⁵⁷ Afonso e Gonçalves (2012), Dornelas (2010) e Economics and Fraud Management Observatory (2012).

⁵⁸ Na verdade, Portugal desenvolveu em 2005 o programa Simplex, uma simplificação administrativa e legislativa para *start-ups*. Uma iniciativa deste programa é a *Empresa na Hora*. Entre 2005 e 2008, o tempo médio para completar os procedimentos era de 1 hora e 14 minutos e o custo médio para criar uma empresa era de 360,00 EUR. Neste período nasceram 29 068 novas empresas. Williams e Renooy (2008), página 27.

No entanto, os incentivos para o uso de trabalho por conta própria “dependente” e para o trabalho não declarado têm também de ser revistos. A este respeito, o reforço da Inspeção do Trabalho é fundamental. Portugal implementou já um serviço direcionado para inspeções em hotéis e restaurantes, onde o peso do trabalho não declarado é, presume-se, particularmente relevante.⁵⁹ Ainda assim, poderão ser criadas sanções com vista a gerar uma maior inclusão no mercado de trabalho regular.⁶⁰ Por exemplo, a articulação de atividades de inspeção em duas fases poderia ajudar a detetar parte deste trabalho não declarado e do trabalho por conta própria “dependente” – e a repor os direitos laborais no caso dos trabalhadores por conta própria “dependentes”.

Num primeiro momento, as empresas receberiam aconselhamento sobre como identificar e regularizar situações como a do trabalho por conta própria “dependente” e a do trabalho não declarado. A principal tarefa nesta fase seria ajudar os empregadores a facilitar a transição dos trabalhadores nestas situações para uma situação de emprego regular. Sem a aplicação de sanções, seria antes dado aconselhamento especializado e profissionalizado para evitar este tipo de segmentação do mercado de trabalho. Claro que, por vezes, pode ser uma opção, para alguns trabalhadores por conta própria, trabalhar para várias empresas, ser ‘verdadeiramente’ trabalhador por conta própria. Numa segunda fase, e após um prazo determinado, seriam realizadas inspeções de trabalho e aplicadas sanções. Contudo, nas políticas concebidas para limitar estas situações, deveria ser explicitamente considerada a opção pela dissuasão. Neste aspeto, deveria garantir-se que a Lei n.º 63/2013⁶¹, que entrou em vigor no dia 1 de Setembro de 2013, seja implementada de forma a apoiar a criação de empregos dignos. No caso da regularização da situação do trabalho por conta própria “dependente”, a Lei faculta um período de 10 dias ao empregador, antes de ser iniciado um processo para demonstrar a existência de um contrato de trabalho. Considerando este curto período de tempo, deveriam fazer parte da estratégia da Inspeção de Trabalho sobre este assunto campanhas de informação preventivas – e um aconselhamento individualizado ao empregador e ao trabalhador deveria ser fornecido nos casos em que o inspetor do trabalho detetasse “má utilização de contratos de prestação de serviços”. A proteção social foi alargada a trabalhadores por conta própria “dependentes” pela primeira vez, através do Decreto-Lei n.º 65/2012.⁶²

O problema do trabalho não declarado e do trabalho por conta própria “dependente” é complexo, e, ao considerar-se qualquer desenvolvimento legal neste domínio, seria

⁵⁹ OIT (2013b), Secção 4.b5.

⁶⁰ Como em experiências anteriores em Portugal relacionadas com a regularização de imigrantes ilegais (OIT, 2010).

⁶¹ Lei n.º 63/2013, de 27 de agosto; <http://dre.pt/pdf1sdip/2013/08/16400/0516805169.pdf>

⁶² Decreto-Lei n.º 65/2012, de 15 de março; <http://dre.pt/pdf1sdip/2012/03/05400/0124201244.p df>

importante elaborar medidas inovadoras com um efeito dissuasor significativo e não apenas agravar as sanções⁶³.⁶⁴ Por exemplo, as contribuições sociais e fiscais devidas no caso dos trabalhadores contratados por tempo indeterminado devem aumentar suavemente de forma marginal, com o número de trabalhadores, evitando-se os limiares críticos de dimensão das empresas, para que não existam incentivos negativos à contratação de trabalhadores por tempo indeterminado adicionais. Do mesmo modo, deveria ocorrer um suave aumento das obrigações e custos das horas trabalhadas, para reduzir os incentivos à realização de horas de trabalho não declaradas. Como habitualmente, é crucial para qualquer estratégia de elaboração de políticas agir sobre os incentivos para alterar este tipo de comportamento. A conceção destas medidas é tão importante como os recursos a elas afetos.

Por fim, a Comissão de Peritos da OIT tomou nota da persistente segregação de género vertical e horizontal do mercado de trabalho e da desigual distribuição das responsabilidades familiares.⁶⁵ Mais especificamente, sobre igualdade de remuneração, a Comissão de Peritos da OIT tem afirmado que os diferenciais nos salários permanecem uma das formas mais persistentes de desigualdade entre homens e mulheres, e que essa situação exige que os governos, juntamente com as organizações de empregadores e de trabalhadores, adotem medidas mais proactivas para sensibilizar, avaliar, promover e aplicar o princípio do salário igual para trabalho de igual valor entre homens e mulheres. Num pedido de comentário direto que incidiu sobre a Convenção (N.º 100) relativa à Igualdade de Remuneração, de 1951, a Comissão de Peritos solicitou ao Governo de Portugal que fornecesse informação sobre o impacto da austeridade sobre as políticas e medidas de igualdade e não-discriminação.

4. Proteção social

Uma proteção social bem concebida é fundamental para uma retoma geradora de emprego...

O Capítulo A mostrou que as pessoas situadas na porção inferior da distribuição de rendimentos têm vindo a ser severamente afetadas pela crise económica. Além disso, os recentes cortes salariais levarão provavelmente a que parte da população com rendimentos médios decaia para níveis de rendimento mais baixos. Por outro lado, o trabalho não

⁶³ Vários países da UE aumentaram recentemente as sanções contra o trabalho não declarado, como a Áustria, a República Checa, a Dinamarca, a França, a Holanda, a Eslováquia e o Reino Unido (OIT, 2013).

⁶⁴ Ver, por exemplo, Williams e Piet (2008); na página 14, diferentes medidas para gerir a dissuasão e tornar possível o cumprimento.

⁶⁵ Pedido direto adotado em 2011, em ligação com a Convenção da Discriminação (C.111).

declarado e, em geral, a segmentação do mercado de trabalho estão também associados a ‘precariedade’, o que significa desafios de longo prazo relativamente ao acesso limitado aos direitos da generalidade dos trabalhadores (como os subsídios de desemprego e de doença, o direito à reforma, etc.). Assim, é necessário reforçar o piso de proteção social e evitar uma maior deterioração, não apenas devido às mudanças negativas ocorridas no mercado de trabalho nos últimos anos, mas também devido aos problemas de longo prazo relacionados com a segmentação do mercado de trabalho.

Acresce ainda que uma proteção social bem delineada representa um elemento complementar para apoiar a qualidade do emprego. Onde existe emprego de qualidade, as perspectivas da procura são mais previsíveis, encorajando o investimento produtivo. Uma procura interna melhorada é particularmente importante para as pequenas empresas e nas áreas deprimidas, onde a retoma depende, de forma crucial, de uma maior propensão interna ao consumo. Uma proteção social bem concebida também protege os trabalhadores dos riscos do mercado de trabalho e promove a participação. É claro que boas medidas mal delineadas não de gerar sempre fracos resultados, pelo que um elemento-chave é a definição e a implementação do sistema de proteção social, o qual deverá ser capaz de garantir segurança ao mesmo tempo que mantém os incentivos do mercado de trabalho.

O processo de consolidação orçamental afeta de forma significativa qualquer decisão relacionada com a proteção social. Daí que, provavelmente, algumas das propostas a seguir pormenorizadas devam ser discutidas no contexto das condições do programa e das definições gerais da política a ser lançada no médio prazo em Portugal, após ter terminado o programa de assistência financeira, em 2014.

... o que exige soluções para lacunas importantes na cobertura e na adequação de benefícios da proteção social.

Elementos-chave a serem considerados nos esforços de Portugal para uma recuperação geradora de emprego:

- Em primeiro lugar, o reforço do piso básico deveria considerar a rede de segurança criada pelo Rendimento Social de Inserção (RSI), assegurando um financiamento suficiente para evitar novo declínio da cobertura, e ainda mais centrado nas famílias com filhos. Como se mostra no Capítulo A, verifica-se uma mudança recente nas tendências da pobreza que afetam os lares com crianças, e mais ainda em agregados onde os pais possuem um baixo nível de escolaridade e onde, em consequência, os salários potenciais são também relativamente mais baixos. Reforçar o RSI significaria alterar a tendência recente de reduções no orçamento atribuído a esta política de combate à pobreza e à exclusão social extremas, reforçando-se sobretudo a atenção dada aos agregados familiares com crianças. Poderá ser eventualmente considerada a articulação do RSI com os programas já existentes de proteção social para crianças.

- Em segundo lugar, poderia ser considerada a atualização do salário mínimo nacional (RMMG) de modo a evitar um novo aumento das desigualdades salariais e, indiretamente, das desigualdades de rendimento. Do mesmo modo, o IAS (Indexante de Apoios Sociais) deveria ser atualizado no mesmo sentido. A Comissão de Peritos da OIT, na sua análise da Convenção (N.º 131) sobre a Fixação dos Salários Mínimos, de 1970, afirmou que o ajustamento regular dos salários mínimos em contexto de crise económica pode evitar espirais de deflação salarial e promover a recuperação económica em resultado do estímulo à procura, tal como foi sublinhado pelo Pacto Global para o Emprego de 2009.
- Em terceiro lugar, a proteção social é necessária para prevenir o desemprego de longa duração e para estimular transições mais rápidas para o emprego. Neste sentido, a cobertura relativamente baixa dos subsídios de desemprego e, de forma ainda mais significativa, a tendência decrescente da cobertura daqueles que procuram trabalho (como se mostra no Capítulo A) são muito preocupantes. Uma iniciativa potencialmente útil para enfrentar estes problemas seria a completa articulação das PAMT e dos subsídios de desemprego, com um esforço crescente de medidas ativas quando aumenta a duração do subsídio de desemprego. Como foi explicado em secções anteriores deste capítulo, trata-se de uma mudança profunda no funcionamento dos serviços públicos de emprego e, por isso, requer tempo, reorganização administrativa e, provavelmente, mais recursos, como referido anteriormente. Mas é uma medida preventiva para o desemprego de longa duração, o que equivale a consideráveis poupanças de recursos públicos no longo prazo e a menores riscos de pobreza e de exclusão social. Os recursos assim poupados poderão ser dirigidos para o alargamento do acesso ao subsídio de desemprego e o aumento gradual da cobertura dos que procuram trabalho.
- O processo de reformas na economia portuguesa que está em curso implica obviamente o repensar tanto do sistema de pensões como do sistema de saúde. Já foram tomadas ou estão a ser preparadas medidas importantes para melhorar a sua eficiência e a sua sustentabilidade financeira. Não obstante, as reformas nestas áreas também precisam de ser orientadas por considerações de equidade. Com efeito, em 2011, 19,2 por cento dos reformados (com 65 anos ou mais) encontravam-se em risco de pobreza, comparados com uma média de 14,7 por cento na UE-27. Estes dados indicam claramente a necessidade de um adequado processo de reorganização da despesa com pensões em prol dos reformados mais vulneráveis. Há evidentes indícios de que cerca de 40 por cento dos gastos com pensões de reforma beneficiam os 5 por cento mais ricos da população.⁶⁶ Mecanismos de redistribuição bem delineados poderão também ajudar a racionalizar o uso dos recursos públicos de

⁶⁶ FMI (2013).

modo a que possa ser mantida uma cobertura adequada e serem evitados novos aumentos da idade de reforma. Ao mesmo tempo, a racionalização do sistema de saúde não pode ser feita em prejuízo das pessoas com menores rendimentos. Há indícios que associam claramente a desigualdade de rendimentos à desigualdade na saúde, a qual, por sua vez, está ligada a uma menor produtividade do trabalho.⁶⁷ As poupanças por redução das coberturas e da disponibilidade de tratamento para os grupos de menores rendimentos poderão comprometer o crescimento económico e, por sua vez, virem a prejudicar as finanças públicas.

5. Negociação coletiva e diálogo social

Verificaram-se grandes mudanças na negociação coletiva desde 2011...

Em Portugal, a negociação coletiva é prática tradicional ao nível sectorial ou de multiempregadores, com convenções coletivas extensíveis a entidades que não subscreveram esses acordos. Numa economia onde predominam as pequenas empresas, com limitada capacidade para se envolverem na negociação coletiva, a negociação sectorial ou com multiempregadores foi uma forma de alcançar uma cobertura mais ampla dos acordos. Até 2008, cerca de 75 por cento dos trabalhadores do setor privado estavam cobertos por uma convenção coletiva – direta ou indiretamente, através de portarias de extensão.

Nos últimos dois anos, estas convenções coletivas e práticas de negociação coletiva registaram mudanças significativas (ver pormenores no Anexo 3). Em 2011, as portarias de extensão de convenções coletivas a entidades não-subscritoras foram praticamente suspensas. Esta suspensão continuou em 2012 e, no final desse ano, foi adotada uma nova regulamentação, que continha critérios mais restritivos para a extensão de convenções coletivas (Resolução n.º 90/2012, de 31 de Outubro). De acordo com os novos critérios, as empresas a que se deveria aplicar a extensão teriam que representar pelo menos metade dos trabalhadores do ramo, da área geográfica, da categoria profissional ou do tipo de empresa – e só assim tal extensão poderia ser aplicada. A Resolução especifica ainda que os requisitos não são aplicáveis quando o pedido de extensão exclui as pequenas e médias empresas.

Além disso, houve uma tentativa de trazer a negociação coletiva para a esfera da empresa (em vez do setor, do ramo ou de outro nível de multiempregadores). Assim, em 2012, foi introduzida uma terceira alteração ao *Código do Trabalho*, que estipulava, entre outras, a

⁶⁷ Organização Mundial de Saúde (OMS). “Health, Economic Growth and Poverty Reduction”. abril de 2002.

“descentralização organizada” da negociação coletiva (Lei n.º 23/2012, de 25 de Junho).⁶⁸ De acordo com a nova legislação, as comissões de trabalhadores podem negociar ao nível da unidade (fábrica) em empresas com, pelo menos, 150 trabalhadores (em vez dos 250 antes definidos), desde que tenham delegação por parte dos sindicatos. A necessidade de promover a negociação coletiva foi reconhecida através da criação de um Centro de Relações Laborais (Decreto-Lei n.º 189/2012, de 22 de Agosto). Estas alterações tiveram a concordância dos empregadores e de alguns sindicatos através de uma comissão tripartida, a Comissão Permanente da Concertação Social.

... que conduziram a um declínio de mais de 80 por cento no número de trabalhadores abrangidos por convenções coletivas...

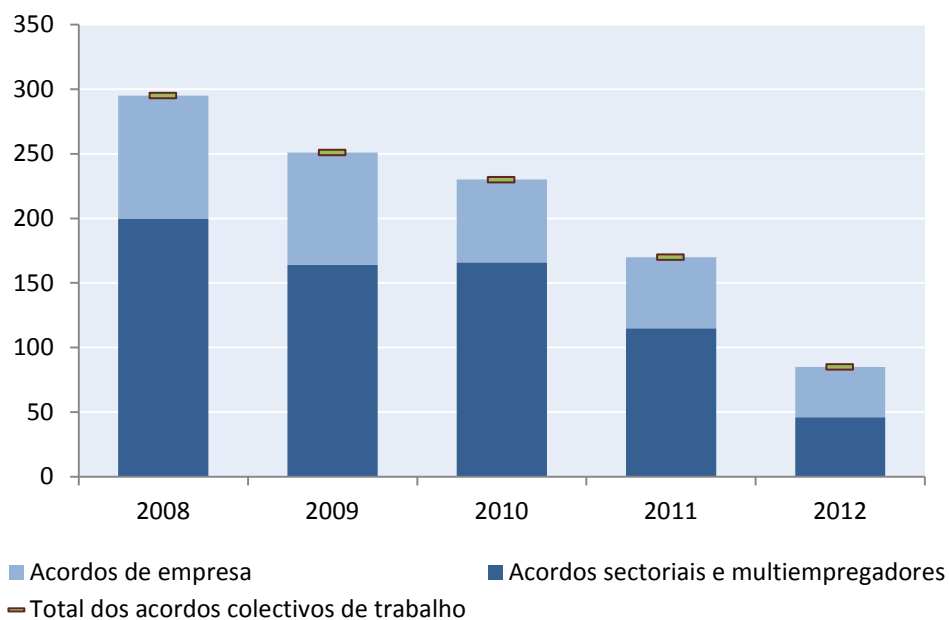
Estas importantes alterações já resultaram numa redução sem precedentes do número e da cobertura das convenções coletivas. Enquanto se registaram cerca de 300 convenções coletivas em 2008 e ainda cerca de 230 em 2010, o número de convenções coletivas decaiu para 170 em 2011 e para apenas 85 em 2012 (Figura B.5).⁶⁹ Uma tendência idêntica verificou-se quanto ao número de trabalhadores abrangidos pelas convenções coletivas (Figura B.6). Em 2012, cerca de 300 000 trabalhadores do setor privado estavam cobertos por um acordo coletivo, quando esse número havia sido de 1,2 milhões no ano anterior.

O principal factor por detrás destas tendências mais evidentes é que, enquanto as medidas tiveram o efeito pretendido de reduzir o papel dos acordos setoriais ou com multiempregadores, elas falharam a promoção dos acordos ao nível de empresa. Como ilustra a Figura B.5, o número de acordos de empresa manteve-se constante.

⁶⁸ O MoU acordado com a CE, o BCE e o FMI em maio de 2011 previa um leque mais alargado de reformas, incluindo a respeitante aos efeitos legais dos convenções coletivas que expiram sem que haja novo acordo coletivo. Estas outras reformas não foram contempladas na Lei n.º 23/2012.

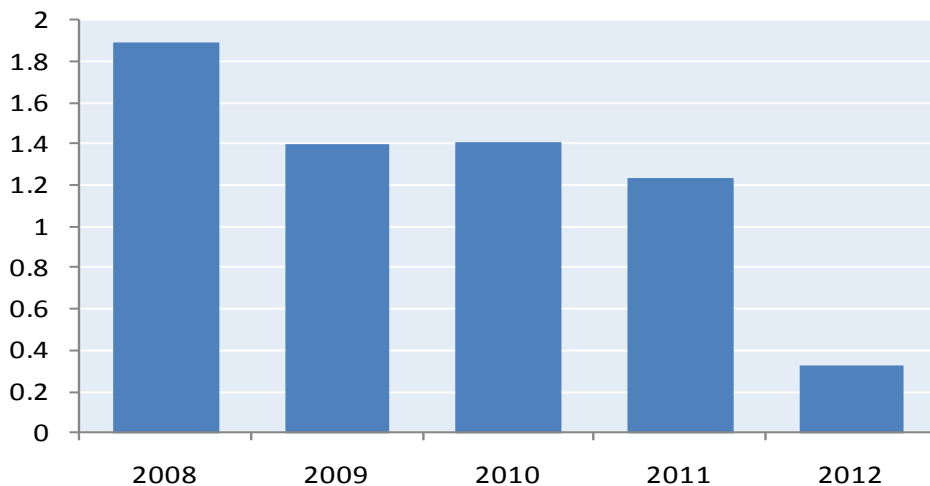
⁶⁹ Segundo informação recolhida pelo European Industrial Relationship Observatory (EIRO). Esta análise é aprofundada no capítulo seguinte.

Figura B.5 Número de convenções coletivas de trabalho, por nível de negociação, 2008-2012



Fonte: European Industrial Relationship Observatory (EIRO).

Figura B.6 Número e trabalhadores cobertos por convenções coletivas de trabalho no sector privado, 2008-2012 (milhões)



Fonte: European Industrial Relationship Observatory (EIRO).

... o que, se não for atalhado, poderá ter significativas consequências sociais e económicas.

O resultado destas tendências é que, cada vez mais, os salários e as condições de trabalho são determinadas por negociação direta entre as administrações das empresas e os trabalhadores individuais. Na presença de posições negociais assimétricas (sobretudo em tempos de crise profunda), pode ser muito difícil resistir a pressões para a descida dos salários e a piores condições de trabalho – ver, por exemplo, Palma Ramalho, 2013. Isto poderá enfraquecer ainda mais a procura interna e adiar a recuperação.

No longo prazo, se o contrato individual se tornar a regra, as empresas defrontar-se-ão com significativos custos administrativos ao terem de negociar separadamente com cada trabalhador. Surgirão inevitavelmente questões de equidade e de incerteza, enfraquecendo o empenho dos trabalhadores na empresa e afetando as relações de trabalho, de que poderão resultar armadilhas da baixa produtividade.

Pelo contrário, dados empíricos sugerem claramente que a negociação coletiva melhora o estado de espírito dos trabalhadores e aumenta a sua ligação à empresa, ao envolver diretamente os empregados nos processos de decisão e assegurando-lhes uma parte dos resultados do crescimento. A negociação coletiva poderá também facilitar medidas de partilha de emprego e contribuir para evitar o recurso aos despedimentos aquando de uma recessão.

A investigação mostra que manter um certo grau de coordenação poderá reforçar um crescimento económico sustentável. Os dados comparados de diferentes países com economias avançadas que mostram que a cobertura e a centralização da negociação coletiva desempenham um papel na redução da desigualdade salarial⁷⁰ são corroborados por estudos em cada país⁷¹. De forma mais geral, a negociação coletiva reduz as desigualdades salariais, em comparação com as situações em que não se verifica qualquer negociação (Hayter, 2011). Assim, outra vantagem da negociação coletiva reside na possibilidade de reforço do apoio social às políticas que favorecem o crescimento.

O diálogo social é crucial para a recuperação de um sistema de negociação coletiva favorável ao emprego.

É, por isso, importante definir uma nova abordagem da negociação coletiva. Não se trata de voltar ao que era o sistema antes da crise. Entre outras limitações, o anterior sistema era

⁷⁰ A dimensão destes efeitos é, no entanto, discutível. Ver, por exemplo, Wallerstein (1999) e Golden e Londregan (2006).

⁷¹ Como Kahn (1998) conclui para a Noruega, por exemplo.

excessivamente centrado nos salários e não prestava suficiente atenção ao desenvolvimento de competências, à mobilidade e à competitividade. O desafio consiste agora em construir um ambiente que permita que os salários e as condições de trabalho evoluam em linha com a produtividade, ao mesmo tempo que favorece a recuperação do emprego.

Isto é particularmente relevante quando se trata de determinar os salários mínimos. A este respeito, a Comissão de Peritos da OIT sublinhou recentemente a natureza fundamental do princípio da consulta e da participação direta, em pé de igualdade, dos parceiros sociais na aplicação do mecanismo de fixação do salário mínimo. A Comissão expressou a sua esperança de que o Governo procedesse a consultas com organizações dos empregadores e dos trabalhadores antes de tomar decisões quanto ao salário mínimo em Portugal. E sublinhou ainda a importância de considerar tanto as necessidades dos trabalhadores e das suas famílias como os seus próprios objetivos de política económica.

Além disso, poderia considerar-se uma maior articulação de diferentes níveis de acordos, numa perspetiva de aumentar a cobertura ao mesmo tempo que se tem em conta as circunstâncias económicas (Ramalho, 2013). Para tal será útil examinar a situação noutros países onde predominam as pequenas empresas. Na Dinamarca, por exemplo, a negociação coletiva ao nível de empresa funciona num quadro mais vasto, que é primeiro definido a nível nacional por organizações representativas e depois discutido ao nível de cada sector. As negociações ao nível de empresa podem produzir alterações nos acordos sectoriais desde que tais alterações respeitem as regras de base definidas ao nível sectorial. Na Dinamarca, cerca de 80 por cento dos trabalhadores estão abrangidos por convenções coletivas, dos quais um quinto através de contratos colectivos e os outros de acordos de empresa – os quais são, muitas vezes, uma extensão de acordos de nível superior.

Em Itália, os parceiros sociais concordaram recentemente em conferir um papel mais relevante às negociações ao nível de empresa. No quadro deste esforço, o Governo italiano orçamentou 2,1 mil milhões de EUR em incentivos fiscais para apoio às negociações ao nível de empresa.

Em resumo, existem várias opções para ampliar a cobertura, ao mesmo tempo que se toma em consideração que a maioria das empresas em Portugal são PME e, portanto, que são elevados os custos para os empregadores da negociação ao nível de empresa. O que importa é considerar as diversas opções através do diálogo social.

CAPÍTULO C

Cenários de políticas e o papel da OIT

Neste capítulo final discutir-se-ão cenários de médio prazo promotores de uma estratégia mais favorável à criação de emprego. O capítulo explica também como a OIT poderá apoiar uma tal abordagem geradora de emprego.

A reorientação para políticas favoráveis à criação de emprego aceleraria a retoma...

Mais de dois anos após o início do programa de assistência financeira, a economia portuguesa está a passar por um processo de correção dos desequilíbrios macroeconómicos (com um impacto de retração da atividade económica e do emprego), no contexto de uma débil conjuntura externa, em especial na Europa.⁷² Os indicadores disponíveis⁷³ mostram uma contração continuada da atividade económica em 2013, associada a um rápido declínio da procura interna que supera a contribuição positiva para o crescimento económico resultante das exportações líquidas. A queda do investimento empresarial é especialmente problemática, dadas as necessidades de recapitalização da economia, de diversificação da sua base produtiva e de impulsionamento da produtividade – fatores -chave subjacentes e determinantes da competitividade.

Sobre as tendências atuais, de acordo com as mais recentes projeções do FMI, o crescimento económico passaria a ser positivo nos próximos meses e atingiria os 0,8 por cento em 2014. Contudo, isto não seria suficiente para sustentar a deterioração do mercado de trabalho. A taxa de desemprego subiria ligeiramente para 17,7 por cento em 2014.

Impõe-se assim a questão de como melhorar a situação do emprego ao mesmo tempo que se alcançam objetivos macroeconómicos, nomeadamente no que respeita aos equilíbrios orçamentais e à competitividade externa. No capítulo anterior foram apresentadas algumas opções de políticas neste domínio. Em certos casos, como no de um melhor acesso ao crédito pelas PME geradoras de emprego, de políticas salariais ou de regulamentação do trabalho, a reorientação para uma abordagem favorável ao emprego não acarreta diretamente

⁷² Ver OIT (2013a), especialmente os capítulos 1 e 2.

⁷³ Banco de Portugal (2013), a partir da página 37.

um impacto orçamental. Além disso, se bem desenhadas, tais políticas reforçariam a capacidade de empresas e trabalhadores para enfrentarem a mudança, e assim aumentarem a competitividade externa.

Noutros casos, como quando se preconizam medidas de apoio a indivíduos que procuram emprego e a grupos mais desfavorecidos, as políticas favoráveis à criação de emprego envolvem um custo para as contas públicas. A questão reside em saber se este custo é compensado pelos benefícios resultantes das políticas defendidas em termos de uma melhorada adequação entre oferta e procura de emprego e de uma maior participação no mercado de trabalho.

Para avaliar os vários aspectos de uma reorientação para uma estratégia favorável ao emprego, procedeu-se a uma simulação do modelo *Global Economic Linkages*.⁷⁴ A simulação inclui, primeiro, uma redução das taxas de juro como a que poderia ser obtida através de uma queda no prémio de risco associado a uma transição mais célere para uma união bancária na Zona Euro. Isto está reflectido num corte de 1,5 pontos percentuais na taxa de juro a partir do final de 2013 – o que é equivalente a cortar pela metade o *spread* da taxa de juro relativo à Alemanha acumulado desde 2008 em resultado da crise.⁷⁵ Em segundo lugar, o cenário considera um robustecimento das políticas para o mercado de trabalho. Isto é alcançado através de um aumento dos gastos em Políticas Ativas do Mercado de Trabalho (PAMT) por cada pessoa que se encontra à procura de emprego: este gasto por pessoa é elevado para o nível médio da UE, envolvendo um esforço adicional de 0,57 por cento do PIB.⁷⁶ O Anexo 4 fornece uma explicação detalhada destas simulações.

A redução na taxa de juro ajuda a libertar o potencial de investimento e fornece um estímulo de procura à economia e à criação de emprego. O aumento dos gastos em Políticas Ativas do Mercado de Trabalho impulsiona a procura agregada, ao mesmo tempo que exerce um efeito positivo na oferta – ao melhorar o processo de adequação entre a oferta e a procura de empregos e desse modo facilitando o regresso dos desempregados ao emprego.

O efeito combinado destas políticas seria o aumento de cerca de 108 000 postos de trabalho até finais de 2015, reduzindo a taxa de desemprego em 2 pontos percentuais (Quadro C.1). Cerca de dois terços da melhorada situação do emprego resultaria do corte nas taxas de juro e o restante terço do reforço das PAMT. De assinalar que, em finais de 2015, o produto

⁷⁴ O *Global Economic Linkages* é explicado em detalhe no último capítulo do *World of Work Report 2013*, OIT, e nas referências aí incluídas.

⁷⁵ O *spread* era de 1 ponto percentual em 2008 e ascendeu a 4 pontos percentuais em 2013.

⁷⁶ Mais especificamente, na simulação, o gasto por indivíduo à procura de emprego em Portugal duplicou para 2 400,00 EUR por ano, o que corresponde à média do gasto por indivíduo à procura de emprego observado na UE em 2011 (último ano para o qual existe informação disponível).

creceria 2,3 pontos percentuais em resultado destas políticas. Isto apoiaria a prossecução dos objetivos orçamentais.

Quadro C.1 Efeitos no emprego e no produto de uma reorientação para políticas favoráveis ao emprego, 2014-2015

		Aumento do número de pessoas que têm um emprego (milhares)	Redução da taxa de desemprego (pontos percentuais)	Aumento do PIB (pontos percentuais)
2014	1.ºT	39,4	-0,7	0,8
	2.ºT	60,2	-1,1	1,1
	3.ºT	78,7	-1,4	1,5
	4.ºT	91,3	-1,7	1,8
2015	1.ºT	99,1	-1,8	2
	2.ºT	104,0	-1,9	2,2
	3.ºT	106,8	-1,9	2,3
	4.ºT	108,1	-2	2,3

Fonte: OIT, com base em simulações do modelo Global Economic Linkages (ver Anexo 4).

... ao mesmo tempo que seriam alcançados os objetivos macroeconómicos-chave.

Importa sublinhar que o alcançar destas metas seria coerente com os equilíbrios macroeconómicos de médio prazo. De facto, na simulação, a redução do défice orçamental seria mais lenta do que o planeado para 2014, com uma convergência face às metas orçamentais em 2015. E manter-se-ia um equilíbrio das contas externas no período da simulação. Em geral, Portugal beneficiaria de uma orientação de longo prazo da estratégia das políticas.⁷⁷

⁷⁷ Silva Costa (2013) descreve três pilares para o desenho e concepção da futura política económica e social: primeiro, uma política orçamental baseada em regras sustentáveis no médio prazo; segundo, uma política distributiva (baseada num Pacto Social) melhorando a competitividade e de acordo com aumentos efetivos da produtividade; e, terceiro, o desenvolvimento de instituições que apoiem o investimento em setores e indústrias com elevado valor acrescentado, para responder ao consumo e às expectativas de proteção social do modelo social europeu.

Estas conclusões são consistentes com a pesquisa anterior da OIT.⁷⁸ De acordo com esta análise aplicada à economia global, um acréscimo relativamente pequeno do investimento público e o alinhamento dos salários com a produtividade fariam crescer o PIB global e trariam melhores perspectivas para o emprego. Estes resultados também sublinham a necessidade de uma coordenação internacional de políticas, em especial entre os países da UE.

A OIT poderá desempenhar um papel-chave na implementação de políticas favoráveis à criação de emprego em Portugal...

A OIT promoveu desde sempre uma abordagem inclusiva e geradora de emprego para a recuperação da crise, ao nível internacional. Na reunião conjunta dos ministros das Finanças e do Trabalho do G20 em Julho de 2013, foi reconhecida a necessidade de um processo de crescimento mais inclusivo e gerador de emprego.

Tendo presentes estas metas, e com base no seu vasto conhecimento nos domínios do emprego e das relações laborais, bem como nas estratégias de resposta às crises, a OIT poderá prestar apoio a Portugal de diversas formas. Este auxílio poderá ocorrer através de uma avaliação de boas práticas na área do emprego, com outras dimensões do trabalho digno a serem levadas em consideração. A OIT poderá também colaborar na definição de políticas e facilitar o papel do diálogo social no processo.

Com base na análise dos capítulos A e B, a resposta seria mais eficiente se considerasse os seguintes componentes, no quadro de um ambiente frutuoso para o diálogo social: i) reforço das instituições do mercado de trabalho; ii) apoio aos grupos vulneráveis; iii) desbloqueamento do potencial de investimento e de criação de emprego das PME; iv) responder a lacunas em matéria de proteção social; e v) promoção do diálogo social em torno da reconstrução da negociação coletiva e de uma base de produção competitiva.

... apoiando os mandantes tripartidos na sua busca por instituições do mercado de trabalho mais fortes...

Algumas medidas-chave foram propostas no estudo numa perspectiva de reforçar o funcionamento do mercado de trabalho e da Administração do Trabalho, sobretudo em relação aos crescentes níveis de emprego e à melhoria da qualidade do emprego. Políticas que promovam o emprego deverão centrar-se nos grupos de trabalhadores em situação mais crítica no mercado de trabalho que, no caso de Portugal, são particularmente os jovens, os desempregados de longa duração e os agregados familiares sem trabalho.

⁷⁸ Ver, por exemplo, o capítulo 5 em OIT (2013a).

Os Youth Guarantee Programmes têm conseguido facilitar a transição escola-trabalho noutros países, e Portugal poderia beneficiar dessas experiências. A OIT poderá apoiar o processo através da recolha das melhores práticas a nível internacional e da análise de informação comparativa, incluindo avaliações recentes e estimativas de custos destes sistemas. Poderá também auxiliar Portugal na definição de um Youth Guarantee Scheme adaptado às suas necessidades. Neste contexto, deverá ser dada particular atenção ao facto de Portugal ter a funcionar diversos programas de apoio à juventude. Assim, o Youth Guarantee Scheme poderia servir como dispositivo de coordenação, no contexto de um quadro mais vasto de estratégias de desenvolvimento para a juventude. Os sistemas de aprendizagem, geralmente um dos pilares destes esquemas, constituem uma área adicional em que a OIT possui experiência e conhecimento específicos e reconhecidos para fornecer.

Numa perspetiva orientada para os grupos com elevado grau de risco de exclusão social, as Políticas Ativas do Mercado de Trabalho são necessárias para prevenir o desemprego de longa duração e estimular uma transição mais rápida para o emprego. Através da sua vasta experiência, a OIT poderá colaborar no desenvolvimento de PAMT bem como no processo de transformação dos serviços públicos de emprego, com maior atenção a ser dada ao aconselhamento individualizado e à gestão de programas.

Melhorar a qualidade do emprego centrar-se-ia sobretudo na abordagem da segmentação do mercado de trabalho. Além disso, visto que foram introduzidas recentemente medidas para desincentivar o recurso aos contratos temporários, a ação proposta visaria as questões relativas aos trabalhadores por conta própria “dependentes” e ao trabalho não declarado. A OIT poderá apoiar os constituintes portugueses no desenvolvimento de estratégias multifacetadas apropriadas, mais baseadas no aconselhamento especializado do que em sanções, a fim de estimular práticas que respeitem os direitos dos trabalhadores nestas situações. Além disso, a OIT poderá auxiliar na avaliação do quadro legislativo relevante, de modo a aumentar a previsibilidade para empregadores e trabalhadores. Os serviços de inspeção do trabalho têm aqui um papel-chave. Neste contexto, a OIT poderá proporcionar programas de formação orientados para inspetores do trabalho, de forma a facilitar a implementação das estratégias definidas.

... partilhando boas práticas sobre desenvolvimento empresarial...

Existem diversas boas práticas de apoio ao desenvolvimento empresarial visando estimular a criação de *start-ups* e de apoio à criação de empresas sustentáveis, capazes de criar e manter postos de trabalho em situações de crise. O principal problema identificado de momento em Portugal está relacionado com opções de financiamento inadequadas para as empresas. Além do mais, existe a necessidade de uma estratégia deliberada de promoção da expansão de empresas e de atração de investimentos geradores de emprego a fim de estimular o crescimento económico. A OIT poderá disponibilizar as melhores práticas internacionais nestas áreas e apoiar na construção dos programas e estruturas necessários, em cooperação

com as entidades nacionais competentes e outras organizações relevantes em Portugal. A OIT poderá ainda proporcionar formação especializada sobre criação e expansão de empresas e áreas relacionadas.

... respondendo a lacunas em matéria de proteção social...

A OIT tem uma vasta experiência de trabalho com parceiros no apoio aos sistemas de proteção social em todo o mundo. Este estudo identificou a necessidade de se reforçar o piso de proteção social em Portugal através da rede de segurança do Rendimento Social de Inserção (RSI) e através do desenvolvimento de sistemas que permitam a manutenção ou expansão da atual taxa de cobertura, com especial atenção dada às famílias com crianças. A OIT, nomeadamente graças à competência técnica especializada do seu *International Financial and Actuarial Service* (ILO FACTS), seria capaz de apoiar o país nas questões atuariais, financeiras e orçamentais necessárias para avaliar a situação e encontrar formas de garantir uma sólida rede de segurança em tempos de crise, e para lá deles, bem como auxiliar na concepção de políticas e programas necessários através de um processo tripartido. Por fim, a OIT poderá proporcionar uma maior capacitação através de programas de formação especializados para garantir uma implementação eficaz das medidas.

... e promovendo um diálogo social frutuoso para reconstruir relações laborais e impulsionar uma base de produção competitiva.

A análise apresentada nas secções anteriores deste estudo, juntamente com resultados mais vastos de investigação internacional, apontam para a necessidade de equilibrar os diversos interesses na área da negociação, de forma a assegurar uma recuperação inclusiva da crise e o subsequente desenvolvimento económico.

A OIT poderá alavancar a sua vasta experiência em diálogo social e avaliar diversas boas práticas internacionais em negociação coletiva a diferentes níveis.

Acresce ainda que as discussões propostas sobre salários mínimos, por um lado, e remunerações associadas à produtividade, por outro, deverão decorrer nos fóruns apropriados para o diálogo social. A OIT poderá facilitar o processo através da disponibilização de serviços de especialistas e de experiências de outros países.

Caixa 4: Um século de colaboração entre a OIT e Portugal

Portugal foi membro fundador da OIT em 1919 e, desde então, o país mantém uma estreita relação com a organização, em especial desde a transição para a democracia, em 1974.

O país ratificou formalmente 81 Convenções da OIT e o processo de ratificação tornou-se particularmente intenso ao longo das últimas décadas. Até 1974, o país havia ratificado 30 das 140 Convenções aprovadas pela OIT até então. Desde esse ano, foram ratificadas mais de 50 Convenções, especialmente em áreas como a liberdade de associação, a negociação coletiva e as relações laborais (4 Convenções); a erradicação do trabalho infantil (5); consultas tripartidas, administração do trabalho e inspeção (4); política e promoção do emprego, orientação profissional e formação (5); salários (incluindo a fixação do salário mínimo) e tempo de trabalho (6); segurança e saúde no trabalho (9); proteção da maternidade, política social e segurança social (4); e trabalhadores marítimos (7).

Em 1983, o Governo português e a OIT acordaram desenvolver um conjunto de programas de cooperação técnica no domínio sociolaboral em países em desenvolvimento. Desde o início dos anos 90, a colaboração centrou-se sobretudo no trabalho infantil em Portugal, em programas de cooperação multilateral com os países africanos de língua oficial portuguesa (em que Portugal se tornou um doador importante), em estatísticas do trabalho e no enfrentar da crise económica e do emprego.

Em 1998 e 2001 foram realizados dois importantes inquéritos ao trabalho infantil em cooperação entre as autoridades portuguesas e a OIT. Estes dois instrumentos tornaram-se uma referência internacional na recolha de informação sobre o trabalho infantil e uma inovação no contexto europeu.

Em 2003, a República Portuguesa e a OIT estabeleceram um acordo para a abertura de um escritório de ligação da OIT em Lisboa. Desde então, foi sendo reforçada a cooperação com o Governo de Portugal, os partidos políticos com representação parlamentar, os parceiros sociais e outras organizações, como o Secretariado Executivo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

Nos últimos anos, o escritório da OIT em Lisboa tem apoiado os esforços para enfrentar a crise económica e social. Estas atividades têm sido levadas a cabo em colaboração estreita com os mandantes tripartidos portugueses e em coordenação com os serviços centrais da OIT.

Fontes: Escritório da OIT em Lisboa; www.ilo.org; www.ilo.org/lisbon; Rodrigues, Cristina, “Portugal and the International Labour Organization (1933-1974)”;

Bibliografia

Afonso, O.; Gonçalves, N.; 2012. “Índice de Economia não registada em Portugal” [Index of the non-registered economy in Portugal], Observatório de Economia e Gestão de Fraude, Faculdade de Economia do Porto, Porto.

Alvaredo, F.; Atkinson, A.B; Piketty T.; Saez, E. *The World Top Incomes Database*. Disponível em: <http://topincomes.g-mond.parisschoolofeconomics.eu> [23 Outubro 2013].

Andersen, T. 2011. *A flexicurity labour market in the Great Recession: The case of Denmark*, IZA Discussion Paper No. 5710 (Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA)).

Arpaia, A.; Curci, N.; Meyermans, E.; Peschner, J.; Pierini, E. 2010. *Short time working arrangements as response to cyclical fluctuations*, Occasional Papers 64, June, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities (Brussels, European Commission).

Auer, P.; Berg, J.; Coulibaly, I. 2005. “Is a stable workforce good for productivity?”, in *International Labour Review*, Vol. 144, No. 3, pp. 319–343.

Banco Central Europeu. 2013. *Survey on the access to finance of small and medium-sized enterprises in the Euro area*, abril, (Frankfurt am Main).

Banco de Portugal. 2013. “Outlook for the Portuguese economy: 2013-2014”, in *Economic Bulletin*, Spring (Lisbon), pp. 37-47.

—. 2013. *Monthly Economic Indicators*, Inquérito aos Ganhos e Duração do Trabalho, maio (Lisboa).

Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento/Banco Mundial. 2013. “Economy Profile: Portugal”, in *Doing Business 2013: Smarter regulation for small and medium-size enterprises*, 10ª edição. (Washington DC). Disponível em: <http://www.doingbusiness.org/~media/giawb/doing%20business/documents/profiles/country/PRT.pdf> [25 Out. 2013].

Boeri, T.; Michael, C.B. 1996. "Active labor market policies, job matching and the Czech miracle", in *European Economic Review*, Vol. 40, No. 3-5, pp. 805-817.

Centeno, M.; Novo, A.A. 2012. “Segmentation”, in *Economic Bulletin*, Spring (Lisboa, Banco de Portugal), pp. 7-27.

Comissão Europeia. 2012. *Jobless households – the link between employment and poverty*, document apresentado na Jobs for Europe: The Employment Policy Conference, Bruxelas, 6-7 Set.

—; Banco Europeu de Investimento. 2013. *Increasing lending to the economy: implementing the EIB capital increase and joint Commission-EIB initiatives*, relatório conjunto Comissão Europeia-BEI ao Conselho Europeu, 27-28 Junho.

Costa Dias, M.; Varejão, J. 2012. *Estudo de avaliação das políticas ativas de emprego* [Evaluation study in active labour market policies], Faculdade de Economia, Universidade do Porto.

Davoine, L.; Erhel, C.; Guergoat, M. 2008 “Monitoring quality in work: European Employment Strategy indicators and beyond”, in *International Labour Review*, Vol. 147, No. 2-3, pp. 165–198.

Djankov, S.; McLiesh, C.; Shleifer, A. 2007. "Private credit in 129 countries," in *Journal of Financial Economics*, Vol. 84, No. 2, pp. 299-329.

Dornelas, A; Oliveira, L; Veloso, L.; das Dores Guerreiro, M. (eds) *Portugal Invisível* (Lisboa, Editora Mundos Sociais).

—. 2010. “O trabalho não declarado é invisível?” in A. Dornelas; L. Oliveira; L. Veloso; M. das Dores Guerreiro (eds): *Portugal Invisível* (Lisboa, Editora Mundos Sociais), pp. 95–107.

Dräger Foundation. 2004. *Youth employment, empowerment and participation: Securing the future*, presented at the XV Malente Symposium, Lübeck, Alemanha, 19-20 Out.

Eurobarometer. 2001. “Entrepreneurship”, Flash Eurobarometer 107, realizado por EOS Gallup Europe por solicitação da Comissão Europeia (Bruxelas).

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. 2012. *Recent policy developments related to those not in employment, education and training (NEETs)*, EF/11/88 (Bruxelas). Disponível em: <http://www.eurofound.europa.eu/docs/erm/tn1109042s/tn1109042s.pdf> [23 Outubro 2013].

Fakhfakh, F.; Pérotin, V.; Robinson, A. 2011. “Workplace change and productivity: Does employee voice make a difference?”, in S. Hayter (ed.): *The role of collective bargaining in the global economy: Negotiating for social justice* (Cheltenham e Geneva, Edward Elgar e OIT), pp. 107-135.

Fundo Monetário Internacional (FMI). 2013. *Portugal: Rethinking the State: Selected Expenditure Reform* (Washington DC).

Gabinete de Estratégia e Estudos, Ministério da Economia e do Emprego.(GEE/MEE). 2013. *Inquérito aos Ganhos e Duração do Trabalho*.

Gabinete de Estratégia e Estudos, Ministério da Economia e do Emprego. II/MSSS – Estatísticas da Segurança Social, 2013. *Boletim Estatístico*.

Glassner, V.; Keune, M.; 2010. *Negotiating the crisis? Collective bargaining in Europe during the economic downturn*, Working Paper No. 10, Industrial and Employment Relations Department (Genebra, OIT).

—; —; Marginson, P. 2011. “Collective bargaining in a time of crisis: developments in the private sector in Europe”, in *Transfer: European Review of Labour and Research*, Vol. 17, No. 3, pp. 303-321.

Golden, M.A.; Londregan, J.B. 2006. “Centralization of bargaining and wage inequality: A correction of Wallerstein”, in *American Journal of Political Science*, Vol. 50, No. 1, pp. 208-213.

Governo de Portugal; Comissão Europeia; Banco Central Europeu; Fundo Monetário Internacional. 2011. *Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality (MoU)*, 17 maio 2011.

Kahn, L.M. 1998. “Against the wind: bargaining recentralisation and wage inequality in Norway 1987-1991”, in *Economica*, Vol. 65, No. 260, pp. 507-534.

Kühn, S. 2013. *Labour incomes and employment GEL simulations of policy options*, Discussion Paper No. 213, International Institute for Labour Studies (Genebra, OIT). Disponível em: www.ilo.org/inst/publication/discussion-papers/WCMS_204618 [25 Out. 2013].

Ministerial Department for Business, Innovation and Skills (BIS). 2012. *SME access to external finance*, BIS Economics Paper no.16, BIS/12/539 (Londres).

Ministério da Economia e do Emprego [Ministry of Economy and Employment]. 2006. *Livro Verde das Relações Laborais*, Gabinete de Estratégia e Estudos, abril (Lisboa).

Organização Internacional do Trabalho (OIT). 2010a. *Accelerating a job-rich recovery in G20 countries: Building on experience*, relatório da OIT com contributos substantivos da OCDE, para a Cimeira de Ministros do Trabalho e do Emprego do G20, Washington DC, 20-21 Abr. Disponível em: http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/g20_report_accelerating.pdf [25 Out. 2013].

—. 2010b. *Labour inspection in Europe: Undeclared work, migration, trafficking*, Working document No. 7, Labour Administration and Inspection Programme (Geneva). Disponível em: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_120319.pdf [25 Out. 2013].

—. 2012a. *Eurozone job crisis: Trends and policy responses*, Studies on Growth with Equity (International Institute for Labour Studies (IILS), Geneva) . Disponível em: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_184965.pdf [25 Out. 2013].

- . 2012b. “Global Employment Outlook September 2012: Bleak labour market prospects”, actualização de *Global Employment Trends Report 2012: Preventing a deeper jobs crisis*. Disponível em: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_188810.pdf [25 Out. 2013]
- . 2013a. *Observation (CEACR - Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations)* na Minimum Wage Fixing Convention, 1970 (No. 131), adotada em 2012, publicada pela Conferência Internacional do Trabalho, 102ª Sessão, Genebra, 2013 (Genebra).
- . 2013b. *The informal economy and decent work: A policy resource guide. Supporting transitions to formality. Employment Policy Department.* (Genebra). Disponível em: http://www.ilo.org/emppolicy/pubs/WCMS_212688/lang-en/index.htm [25 Out. 2013].
- . 2013c. *World of Work Report 2013: Repairing the economic and social fabric* (International Institute for Labour Studies (IILS), Genebra). Disponível em: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_214476.pdf [25 Out. 2013]
- Organização Internacional do Trabalho (OIT); Banco Mundial. 2012. *Inventory of policy responses to the financial and economic crisis*, relatório de síntese (Genebra e Washington DC).
- Organização Mundial de Saúde (OMS). 2002. *Health, economic growth, and poverty reduction*, relatório do Working Group I da Commission on Macroeconomics and Health (Genebra).
- Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico (OCDE). 2013. *Employment Outlook 2013* (Paris).
- . 2012a. “Country notes: Recent changes in migration movements and policies: Portugal”, in *International Migration Outlook 2012* (Paris) pp. 286-287.
- . 2012b. “Country profiles of SME financing 2007-10: Portugal”, in *Financing SMEs and entrepreneurs 2012: An OECD scoreboard* (Paris), pp. 117-121.
- . 2012c. “OECD Countries: Portugal”, in *Connecting with emigrants: A global profile of diasporas* (Paris) pp. 204-205.
- Palma Ramalho, M.R. Forthcoming. *Portuguese labour law and industrial relations during the crisis*. Relatório preparado para o Projecto da OIT “Promoting a balanced and inclusive recovery from the crisis in Europe through sound industrial relations and social dialogue”, Governance and Tripartism Department (Genebra, ITO).

Pestana Nascimento, A. 2012. “Relaciones Laborales y Regulación de los Sistema de Previsión Social: A Reforma Laboral em Portugal”, in *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, Especial reformas estructurales, número especial.

Quintini, G.; Martin, S. 2006. *Starting well or losing their way?: The position of youth in the labour market in OECD countries*, Social, Employment and Migration Working Papers No. 39 (Paris).

Rodrigues, C. 2012. *Portugal and the International Labour Organization (1933-1974)*, Universidade Nova, Lisboa. Disponível em: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_189808.pdf [25 Out. 2013].

Russel, H.; McGinnity, F. 2011 *Workplace equality in the recession? The incidence and impact of equality policies and flexible working* (Dublin, Economic and Social Research Institute (ESRI)).

Scharle, A.; Weber, T. 2011. *Youth guarantees: PES approaches and measures for low skilled young people*, document de síntese temática, European Commission Mutual Learning Programme for Public Employment Services, DG Employment, Social Affairs and Inclusion (Bruxelas, Comissão Europeia).

Silva Costa, C. 2013. *Que política macroeconómica depois do programa?*, Intervenção do Governador do Banco de Portugal no ciclo de conferências da SEDES – Pensar Portugal.

Torres, R.; Kuhn, S.; Charpe, M. 2013. “Inequalities and crisis recovery”, in R. Genevey, R. Pachauri, e L. Tubiana (eds): *Reducing inequalities: A sustainable development challenge* (Nova Deli, TERI Press), pp. 91-95.

Traxler, F. 1995. “Two logics of collective action in industrial relations?”, in C. Crouch and F. Traxler (eds.): *Organised industrial relations in Europe: What future?* (Aldershot, Reino Unido, Avebury Publishers), pp. 23–44.

União Geral de Trabalhadores (UGT). 2012. *Relatório anual da negociação coletiva 2012* (Lisboa).

Wallerstein, M. 1999. “Wage-setting institutions and pay inequality in advanced industrial societies”, in *American Journal of Political Science*, Vol. 43, No. 3, pp. 649-680.

Williams, C.C.; Renooy, P. 2008. *Measures to tackle undeclared work in the European Union* (Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions).

Anexo 1: Cronograma da crise portuguesa desde abril de 2011

2011

abril	Portugal solicita a ativação do mecanismo de ajuda internacional.
5 de maio	Programa de Assistência Financeira: Portugal e a União Europeia, o Banco Central Europeu (BCE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) acordam um resgate de 78 mil milhões de EUR e um programa de ajustamento económico e financeiro (o Programa de Assistência Financeira UE/BCE/FMI, que se traduziu num conjunto de medidas e iniciativas legislativas, incluindo de natureza estrutural, relacionadas com as finanças públicas, a estabilidade financeira e a competitividade, a introduzir durante um período de três anos).
17 maio	É assinado um Memorando de Entendimento (MoU) sobre as Condicionalidades de Política Económica, com a Comissão Europeia, na sequência do pedido de ajuda de Portugal. É assinado um Memorando de Políticas Económicas e Financeiras (MEFP, sigla inglesa) com o FMI.
agosto	Equipas de funcionários da Comissão Europeia, do BCE e do FMI concluem a sua primeira avaliação trimestral regular do programa económico do governo português: "Os objetivos do programa consistem em restaurar a competitividade e em colocar a economia de Portugal numa trajetória de crescimento sustentável, finanças públicas sólidas e criação de emprego" (BCE).
setembro	A primeira avaliação trimestral regular conduz à primeira atualização regular do Programa de Assistência Económica e Financeira, em setembro de 2011.
outubro	Foi aprovada a Lei n.º 53/2011, de 14 de outubro, que prevê a diminuição das indemnizações por despedimento (de 30 para 20 dias por ano de serviço). Ver mais pormenores no Anexo 3.
novembro	Equipas de funcionários da Comissão Europeia, do BCE e do FMI visitam Lisboa para a segunda avaliação trimestral do programa económico de Portugal: "Os funcionários que integram a missão chegaram a acordo sobre as políticas económicas e financeiras para cumprir com os objetivos do programa. Será necessária a implementação rigorosa dessas políticas para restaurar a competitividade externa, reforçar a confiança na sustentabilidade das finanças públicas e manter a estabilidade financeira, garantindo ao mesmo tempo crédito adequado para apoiar o crescimento sustentável" (BCE).
dezembro	A segunda avaliação conduz à segunda atualização regular do Programa, em dezembro de 2011. Em consonância com os compromissos do MoU, o objetivo era reduzir em pelo menos 15 por cento os cargos de gestão e unidades administrativas da administração central, até finais de dezembro de 2011. No fim de dezembro de 2011 o número total de funcionários públicos era de 611.801, dos quais 458.353 na administração central, representando uma redução aproximada de 6 por cento (ou 36.511 pessoas) do número total de funcionários públicos e de cerca de 11 por cento (ou 54.071 pessoas) dos funcionários públicos da administração central, em comparação com dezembro de 2010.

2012

janeiro	É adotada a Lei n.º 3/2012, de 10 de Janeiro, que introduz a possibilidade de estender os contratos a termo certo para além dos limites normais (ver mais pormenores no Anexo 3).
fevereiro	Equipas de funcionários da Comissão Europeia, do BCE e do FMI visitam Lisboa para a terceira avaliação trimestral do programa económico de Portugal: "A missão conclui que, de um modo geral, as políticas estão a ser implementadas como planeado e o ajustamento económico está em curso, mas que ainda há desafios a enfrentar. Continua a ser essencial uma implementação determinada das reformas para garantir a recuperação económica e a sustentabilidade fiscal" (BCE).
março	A terceira avaliação conduz à terceira atualização do Programa, em março de 2012. É aprovado o Decreto-lei n.º 64/2012, de 15 de março, que introduz várias alterações no regime de subsídio de desemprego (ver mais pormenores no Anexo 3).
junho	Equipas de funcionários da Comissão Europeia, do BCE e do FMI visitam Lisboa para a quarta avaliação trimestral do programa económico de Portugal: "Concluímos que o programa prossegue conforme estipulado, não obstante os constantes desafios. Enquanto as autoridades estão a implementar as políticas de reforma como planeado e o ajustamento externo avança mais rapidamente do que o previsto, o aumento do desemprego está a tornar-se uma preocupação premente. A necessidade de combinar a consolidação fiscal com a desalavancagem dos balanços privados, restabelecendo simultaneamente a competitividade externa dos custos, continua a ser um ato de equilíbrio difícil" (BCE). A quarta avaliação conduz à quarta atualização do Programa, em junho de 2012. O Ministro de Estado e das Finanças anuncia a recapitalização do sistema bancário. O Governo injecta mais de 6,6 mil milhões de EUR em 3 bancos portugueses, incluindo aproximadamente 5 mil milhões de EUR do Mecanismo de Apoio à Solvabilidade dos Bancos (BSSF), no âmbito do programa de assistência financeira a Portugal. É adotada a Lei n.º 23/2012, de 25 de Junho, que introduz a terceira alteração ao <i>Código do Trabalho</i> (ver mais pormenores no Anexo 3).
julho	O FMI conclui a quarta avaliação ao abrigo de um Mecanismo Alargado de Financiamento (EFF, sigla inglesa) com Portugal, e aprova um desembolso de 1,48 mil milhões de EUR. Quarta avaliação ao Abrigo do Mecanismo Alargado de Financiamento e pedido de Renúncia à Aplicabilidade dos Critérios de Desempenho de Finais de Junho.
setembro	Equipas de funcionários da Comissão Europeia, do BCE e do FMI visitam Lisboa para a quinta avaliação trimestral do programa económico de Portugal: "Em 2012, a despeito de fortes ventos contrários do exterior, o crescimento real do PIB mantém-se em linha com as projeções, as exportações apresentam um desempenho superior ao esperado, e a rápida redução do défice externo está a contribuir para aliviar os constrangimentos de financiamento externos. No entanto, o agravamento do desemprego, a diminuição do rendimento disponível e uma deslocação das bases de tributação para actividades de menor tributação estão a pesar na cobrança de impostos. Nesta conjuntura, as opções políticas necessitam de encontrar um equilíbrio entre progredir no ajustamento orçamental necessário e evitar a pressão

excessiva sobre a economia. O avanço rápido das reformas estruturais continua a ser fundamental para colocar a economia numa trajetória de crescimento sustentável. Também será importante manter um amplo apoio político e social ao programa de ajustamento revisto" (BCE).

outubro O FMI conclui a quinta avaliação ao abrigo de um Mecanismo Alargado de Financiamento (EFF) com Portugal e aprova um desembolso de 1,5 mil milhões de EUR.

A quinta avaliação conduz à quinta atualização do Programa, em outubro de 2012.

O Conselho de Ministros adota a Resolução n.º 90/2012, 31 de outubro, que introduz novos critérios a observar para a emissão de portarias de extensão de convenções coletivas (ver mais pormenores no Anexo 3).

novembro Equipas de funcionários da Comissão Europeia, do BCE e do FMI visitam Lisboa para a sexta avaliação trimestral do programa económico de Portugal: “De um modo geral, o programa está a decorrer conforme previsto, contra ventos e marés. Já se progrediu muito, mas continua a ser necessário um grande empenho e perseverança no momento em que o programa entra na segunda metade da sua execução. O ajustamento externo e orçamental prossegue, os riscos para a estabilidade financeira foram reduzidos graças a amortecedores de capital e liquidez adequados e as reformas estruturais estão a decorrer a bom ritmo. Simultaneamente, o aumento do desemprego, a diminuição do rendimento e a incerteza estão a minar a confiança, enquanto a recessão na Zona Euro começa a reflectir-se na dinâmica das exportações. Tendo em conta as restrições ao financiamento e o elevado nível de endividamento, o programa equilibra adequadamente a necessidade de ajustamento com os inevitáveis custos do ajustamento para a atividade económica e o emprego” (BCE).

dezembro A sexta avaliação conduz à sexta atualização regular do Programa, em dezembro de 2012.

Em finais de dezembro de 2012, o número de funcionários públicos tinha sido reduzido para 584 228, com 436 103 pessoas a trabalhar na administração central. Isto representou uma redução de cerca de 4,5 por cento (27 573 pessoas), em termos globais, e de cerca de 4,9 por cento (22 250 pessoas) na administração central e 3,5 por cento (5 323 pessoas) na administração regional e local. As metas de redução previstas do MoU consistem em cortes anuais de 1 por cento na administração central e 2 por cento na administração regional e local.⁷⁹ A meta de redução foi aumentada para 2 por cento na administração central, na atualização de dezembro de 2012 do memorando de entendimento (limitando a admissão de pessoal entre 2012 e 2014).

⁷⁹ Outro compromisso assentava numa redução de pelo menos 15 por cento dos cargos de gestão e das unidades administrativas da administração central até finais de 2011 e na administração local até finais de junho de 2012. Na atualização do MoU de 9/12/2011, a meta subiu para uma redução dos cargos de gestão e das unidades administrativas na administração central de 27 por cento e 40 por cento, respetivamente.

2013

- janeiro** O FMI conclui a sexta avaliação ao abrigo de um acordo de EFF (sigla inglesa) com Portugal e aprova um desembolso de 838,8 milhões de EUR.
- janeiro** Portugal regressa aos mercados da dívida pela primeira vez desde o início do programa de resgate, em maio de 2011.
- março** Equipas de funcionários da Comissão Europeia, do BCE e do FMI visitam Lisboa para a sétima avaliação trimestral do programa de ajustamento económico de Portugal: "O programa de implementação prossegue a bom ritmo em condições económicas difíceis. A meta do défice orçamental em finais de 2012 foi cumprida, a estabilidade do setor financeiro foi salvaguardada e está a ser implementada uma vasta série de reformas estruturais. O ajustamento externo continuou a exceder as expectativas. O Governo voltou emitir obrigações de dívida pública, enquanto melhoraram as condições de financiamento do mercado interno. Ao mesmo tempo, a diminuição da procura das exportações, especialmente por parte da Zona Euro, o baixo nível de confiança e a dívida acumulada do setor privado estão a ter um efeito mais nefasto do que se previa na atividade económica. Como nas avaliações anteriores, as opções políticas e a execução do programa foram reavaliadas à luz das novas circunstâncias." (BCE).
- 5 de abril** O Tribunal Constitucional rejeita algumas das medidas de austeridade do Orçamento Anual de 2013, consideradas essenciais pelo governo para alcançar as metas de défice obrigatórias (quatro medidas decretadas inconstitucionais, incluindo cortes nas pensões do setor público e do Estado, estimados em aproximadamente 1,3 mil milhões de EUR em receitas e poupanças esperadas, mais de 20 por cento do valor total previsto das medidas de austeridade).
- 7 de abril** O primeiro-ministro, numa comunicação ao país, exige severos cortes na despesa pública para manter o programa de resgate do país no bom caminho. Passos Coelho diz que não haverá novos impostos em 2013, mas que vai tomar medidas para a contenção dos gastos públicos nos setores da educação, da saúde e da segurança social.
- 11 de abril** O primeiro-ministro envia uma carta ao FMI, à CE e ao BCE indicando alterações em curso ao nível dos salários, da legislação laboral e das pensões (alinhamento dos salários dos setores público e privado). Anuncia igualmente que o governo tem um plano para cortar 4 milhões de EUR e, se necessário, substituir as medidas rejeitadas pelo Tribunal Constitucional por outras de valor equivalente.
- 15-16 abril** O FMI, a CE e o BCE visitam Lisboa para discutir as medidas compensatórias alternativas propostas, bem como a reforma do Estado.
- 3 de maio** Num discurso à nação, o primeiro-ministro anuncia, entre outras medidas, um corte de 4,8 mil milhões de EUR nas despesas públicas durante os três anos seguintes, incluindo o aumento da idade legal da reforma de 65 para 66 anos, a redução de 30 mil funcionários públicos, o aumento do horário de trabalho semanal de 35 para 40 horas no setor público, a redução do período de férias anual de 25 para 22 dias, na administração pública, e a criação de um novo imposto permanente sobre as pensões.
- 7 de maio** Portugal regressa aos mercados de dívida de longo prazo (maio de 2011), numa emissão de dívida a 10 anos, largamente excedida pela procura, que gerou 3 mil milhões de EUR, à taxa de 5,69 por cento (6,72 por cento em janeiro de 2011).

- 12 de junho** O Governo português envia uma carta de intenções ao FMI, descrevendo as políticas que Portugal tenciona implementar no contexto do seu pedido de apoio financeiro ao FMI. Com base nas políticas definidas na carta e tendo em conta o desempenho do país no âmbito do programa, o governo pede a conclusão da sétima avaliação ao abrigo do Mecanismo Alargado de Financiamento e a oitava aquisição, nos termos do acordo, no montante de SDR 574 milhões.
- O Conselho Executivo do Fundo Monetário Internacional (FMI) completa a sétima avaliação do desempenho de Portugal. A conclusão da avaliação permite o desembolso imediato de um montante equivalente a SDR 574 milhões (aproximadamente 657,47 milhões de EUR), elevando o valor total dos desembolsos ao abrigo do Mecanismo Alargado de Financiamento EFF a SDR 19,7 mil milhões (aproximadamente 22,56 mil milhões de EUR).
- É lançada a sétima avaliação do FMI ao abrigo do Mecanismo Alargado de Financiamento e do Pedido de Alteração dos Critérios de Desempenho, em finais de junho, após conversações com as autoridades portuguesas sobre a evolução e as políticas económicas, que terminou em maio de 2013.
- Realiza-se a sétima avaliação.
- 20-21 de junho** Aguarda-se uma decisão sobre a extensão das maturidades para 21-22 de junho, após a reunião do Conselho dos Assuntos Económicos e Financeiros (Ecofin) (viria a ser aprovada a extensão por 7 anos).
- 30 de junho** Em finais de junho, o número de funcionários públicos tinha sido reduzido para 574 946, em termos globais, dos quais 428 187 na administração central. Em geral, trata-se de uma redução de aproximadamente 2 por cento em comparação com dezembro de 2012.
- 29 de agosto** O Tribunal Constitucional examina a compatibilidade das novas medidas de austeridade com a Constituição, considerando uma delas inconstitucional.
- 1 de setembro** Entra em vigor a Lei n.º 63/2013, de 27 de agosto, que introduz um regime de aplicação das disposições do *Código do Trabalho* (2009) sobre a "presunção de contrato de trabalho" em caso de utilização abusiva dos contratos de prestação de serviços numa relação laboral (os chamados "falsos recibos verdes"; ver mais pormenores na Caixa 1 do texto principal).
- 1 de outubro** Entra em vigor a Lei n.º 69/2013, de 30 de Agosto, que reduz ainda mais as indemnizações por despedimento (ver mais pormenores no Anexo 3).
- Entra em vigor a Lei n.º 70/2013, de 30 de agosto, que cria um fundo de compensação para as indemnizações por despedimento (ver mais pormenores no Anexo 3).
- 18 de outubro** O Parlamento aprova a proposta de lei sobre a convergência dos sistemas de pensões nos setores público e privado, o que implica cortes nas pensões do setor público (ver mais pormenores no Anexo 3).

Anexo 2: Resumo do Programa de Assistência Financeira a Portugal: desembolsos (MEEF, FEEF e EFF)

O Programa de Assistência Financeira a Portugal UE/FMI, de 2011-2014, apresenta um volume total, acordado ao longo de 3 anos, da ordem dos 78 mil milhões de EUR (o valor relativo ao FMI, em Euros, está sujeito a flutuações da taxa de câmbio na data dos desembolsos).

Esse valor deverá ser emprestado ao abrigo do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF), 26 mil milhões de EUR; do Fundo Europeu de Estabilidade Financeira (FEEF), 26 mil milhões de EUR (52 mil milhões de EUR da UE); e do *Extended Fund Facility* (EFF), SDR 23 742 mil milhões (mais cerca de 26 mil milhões de EUR na data do acordo).

Os desembolsos efetuados até 12 de junho de 2013, atingiram um elevado grau de execução (EFSM 85 por cento; FEEF 73,8 por cento; FMI 82,97 por cento), para um volume total desembolsado que ronda os 63,66 mil milhões de EUR.

Os reembolsos estão programados para ser efetuados, a ritmos diferentes, até 2042. Em 20-21 de Junho de 2013 tomou-se uma decisão sobre a extensão das maturidades, após a reunião do Conselho dos Assuntos Económicos e Financeiros (Ecofin) (7 anos, de 12,5 para 19,5 anos).

Quadro-resumo 1 : Assistência financeira da UE a Portugal (MEEF - Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira)			
Data	Euros (mil milhões)	Maturidade (anos)	Sub-totais em Euros (mil milhões)
maio 2011	1,75	10	1,75
junho 2011	4,75	5	6,5
setembro 2011	5	10	11,5
setembro 2011	2	15	13,5
outubro 2011	0,6	7	14,1
janeiro 2012	1,5	30	15,6
abril 2012	1,8	26	17,4
maio 2012	2,7	10	20,1
outubro 2012	2	15	22,1
TOTAL ACORDADO			26 mil milhões

Nota: Capital reembolsado na data de vencimento de cada parcela. Desembolsos: até 14 parcelas (que podem ser pagas em uma ou mais tranches), sujeitos a condicionalidade. Programa executado em 85 por cento. Maturidade média: 7,5 anos.

Quadro-resumo 2: Assistência financeira da UE a Portugal (FEEF – Fundo Europeu de Estabilidade Financeira)			
Data	Euros (mil milhões)	Maturidade (anos)	Sub-totais em Euros (mil milhões)
junho 2011	3,7	10 (2021)	3,7
junho 2011	2,2	15 (2016)	5,9
dezembro 2011	1	14 (2025)	6,9
janeiro 2012	1,7	3 (2015)	8,6
janeiro 2012	1	14 (2026)	9,6
maio 2012	5,2	20 (2032)	14,8
julho 2012	2,6	26 (2038)	17,4
dezembro 2012	0,8	16 (2028)	18,2
fevereiro 2013	0,8	9 (2022)	19
TOTAL ACORDADO			26 mil milhões

Nota: Capital reembolsado na data de vencimento de cada parcela. Desembolsos: até 14 parcelas (que podem ser pagas em uma ou mais tranches), sujeitos a condicionalidade. Programa executado em 73,7 por cento. Maturidade média: 7,5 anos. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13160.pdf>

Quadro-resumo 3: desembolsos do FMI sob o EFF (Extended Fund Facility) (montante total acordado de SDR 23,742 mil milhões)				
Data	Euros (mil milhões)	SDR (mil milhões)	Sub-totais SDR (mil milhões)	Momento do desembolso
maio 2011	6,1	5,6	5,6	Programa
setembro 2011	3,98	3,467	9,078	1.ª avaliação
dezembro 2011	2,9	2,425	11,503	2.ª avaliação
abril 2012	5,17	4,443	15,946	3.ª avaliação
julho 2012	1,48	1,19	17,143	4.ª avaliação
outubro 2012	1,5	1,259	18,402	5.ª avaliação
janeiro 2013	0,8388	0,724	19,126	6.ª avaliação
junho 2013	0,65747	0,574	19,7	7.ª avaliação
TOTAL ACORDADO			23,742 mil milhões	

Nota: desembolsos até 13 tranches trimestrais, sujeitos a condicionalidade. Reembolsos ao FMI: de 2015 a 2024 (para cada parcela, 12 pagamentos semestrais iguais entre 4,5 e 10 anos a partir da data de saque inicial). Programa executado em 82,97 por cento. Maturidade média: 7,5 anos. Os totais em Euros reportam-se à data do desembolso. Os pagamentos em Euros encontram-se sujeitos às flutuações na taxa de câmbio. SDR é o acrónimo de *Special Drawing Rights* (direitos especiais de saque).

Anexo 3: Reforma do mercado de trabalho em Portugal

Antes do Programa de Ajustamento Económico iniciado em 2011, Portugal classificava-se no topo da lista dos países europeus em termos de rigidez da legislação laboral.⁸⁰ O quadro jurídico dos contratos de trabalho seguia o modelo das "relações laborais típicas" e a partir de meados da década de 70, as convenções coletivas eram concebidas como uma forma de introduzir condições de trabalho mais favoráveis do que as determinadas por lei e só seriam substituídas por outras com condições mais favoráveis. Neste contexto, entre as principais motivações para as alterações do *Código do Trabalho* em 2003 e em 2009 incluía-se a necessidade de aumentar a competitividade das empresas e da economia como um todo e, em consequência, impulsionar a criação de emprego – a tendência para uma maior "flexibilidade externa e interna" a que se assistiu desde a década de 90. Estas modificações do *Código do Trabalho* introduziram, entre outras medidas, um "banco de horas" (através de IRCT⁸¹), e concentraram horas de trabalho; trabalho a tempo parcial, teletrabalho e trabalho temporário; assim como mobilidade funcional e geográfica^{82, 83}. Nestas reformas, as medidas de flexibilidade introduzidas nos contratos temporários consistiam, na realidade, em alterações que afetavam os novos contratados, o que significa que se aplicavam principalmente aos novos trabalhadores (por exemplo, os jovens) ou aos trabalhadores com elevada rotação (como os que possuem um baixo nível de instrução).

O ponto de viragem na reforma da regulamentação jurídica deu-se em maio de 2011, com a assinatura do Memorando de Entendimento negociado entre as autoridades portuguesas e a Comissão Europeia, o FMI e o BCE (*troika*). O Programa de Ajustamento Económico para Portugal inclui um pacote de financiamento misto de 78 mil milhões de EUR e abrange o período de 2011 a meados de 2014. O pacote de condições para ajuda financeira exigia que o Governo português introduzisse uma série de reformas destinadas a combater a crescente taxa de desemprego, através de aumento da flexibilidade do mercado de trabalho (mas também através do combate à dualidade no mercado de trabalho) e de reduções salariais, com o objetivo de diminuir os custos operacionais para as empresas. Assim, em conformidade com o Memorando de Entendimento e as respetivas revisões posteriores⁸⁴,

⁸⁰ Para uma revisão detalhada das alterações da Legislação Laboral implementadas depois do MoU, ver Palma Ramalho (2013).

⁸¹ Instrumento de regulamentação coletiva do trabalho, IRCT.

⁸² Instrumento de regulamentação coletiva do trabalho, IRCT.

⁸³ Ver, por exemplo, Pestana Nascimento, André (2012) e Ramalho (2013).

⁸⁴ O MoU foi atualizado pela 7.ª vez em junho de 2013: <http://www.imf.org/external/np/loi/2013/prt/061213.pdf>

foram introduzidas alterações significativas em cinco áreas diferentes: subsídios de desemprego, legislação de proteção do emprego, organização do tempo de trabalho, negociação coletiva e políticas ativas do mercado de trabalho. Estas alterações foram negociadas a nível nacional com os parceiros sociais e levaram à adoção de *um Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego*⁸⁵ em 18 de janeiro de 2012, com os parceiros sociais (excluindo a Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses – CGTP). Além disso, o governo adotou medidas com vista a reduzir o emprego, os salários e as pensões do setor público, para atingir as metas de poupança que, em certa medida, também constavam do Acordo de Janeiro de 2012.

O Memorando de Entendimento de Portugal sobre as Condicionalidades de Política Económica, de 17 de maio de 2011, e as respetivas atualizações, enumeram como objetivos das reformas do mercado de trabalho: i) a revisão do sistema de seguro de desemprego para diminuir o risco do desemprego de longa duração, reforçando as redes de segurança social; ii) a reforma da legislação de proteção do emprego, para combater a segmentação do mercado de trabalho; iii) promover a criação de emprego; iv) facilitar a transição dos trabalhadores entre profissões, empresas e setores; v) flexibilizar a organização do tempo de trabalho para fazer face a flutuações do emprego ao longo do ciclo; vi) atender melhor às diferenças dos padrões de trabalho nos setores e nas empresas e aumentar a competitividade das empresas; vii) promover a evolução dos custos laborais em consonância com a criação de emprego e o aumento da competitividade; viii) garantir boas práticas e recursos apropriados para PAMT (empregabilidade das categorias de pessoas jovens e desfavorecidas; enfrentar os desequilíbrios do mercado de trabalho). Além disso, o objetivo era combater o abandono escolar precoce e melhorar a qualidade do ensino secundário e do ensino e da formação profissional para um acesso mais eficiente ao mercado de trabalho. Ao contrário das outras secções do Memorando de Entendimento, o capítulo sobre o mercado de trabalho e o ensino refere-se aos parceiros sociais e ao seu papel no processo de reforma: de acordo com o texto, as reformas da legislação do trabalho e da segurança social seriam implementadas após consulta aos parceiros sociais. Além disso, as reformas do mercado de trabalho seriam realizadas tendo em conta as implicações constitucionais possíveis, as *Diretivas Comunitárias* e as *Normas Fundamentais do Trabalho*.⁸⁶

As principais alterações legais introduzidas como resultado dos requisitos do Memorando de Entendimento no período de 2011-2013 foram:

⁸⁵ http://www.portugal.gov.pt/media/424132/compromisso_crescimento_competitividade_emprego.pdf

⁸⁶ Portugal - Memorando de Entendimento sobre a Condicionalidade da Política Económica Específica, 17 de maio de 2011. O MoU foi atualizado em 9 de dezembro de 2011 e novamente em 15 de março de 2012.

Subsídio de desemprego

- Redução do limite máximo do subsídio de desemprego de 1 257,66 EUR para 1 048,05 EUR⁸⁷, com uma redução de 10 por cento após 6 meses de desemprego. Além disso, redução do período máximo de atribuição do subsídio (de 900 para 540 dias) ou de 30 meses para 18 meses, com vista a desincentivar a permanência dos trabalhadores na situação de desemprego (Decreto-Lei n.º 64/2012).
- Diminuição do período contributivo necessário para acesso ao subsídio de desemprego de 450 para 360 dias (ou de 15 para 12 meses) (*Ibid*).
- Aumento temporário (10 por cento) do subsídio de desemprego, no caso dos agregados familiares sem emprego, em que os dois membros do casal não estão a trabalhar e têm filhos; e nas famílias monoparentais, em que o(a) progenitor(a) está desempregado(a) e não recebe uma pensão de alimentos (*Ibid*).
- Extensão da cobertura do seguro de desemprego para categorias de trabalhadores⁸⁸ por conta própria "dependentes", que trabalham principalmente para uma única entidade contratante, em certas condições (Decreto-Lei n.º 65/2012⁸⁹, ver mais pormenores no texto principal, Caixa 1).

Proteção do emprego (ver explicação mais detalhada abaixo)

- Convergência do regime de indemnização por despedimento dos contratos por tempo indeterminado com o dos contratos a termo certo e alinhamento dos montantes de indemnização com os de outros países da UE (Lei n.º 53/2011⁹⁰; Lei n.º 23/2012⁹¹ e Lei n.º 69/2013⁹²). A Lei n.º 70/2013⁹³, que entrou em vigor em 1 de outubro de 2013, criou o fundo responsável pelo pagamento de uma parte da indemnização em caso de despedimento.
- Introdução de definições novas e menos restritivas para despedimento com causa nos contratos por tempo indeterminado, ligada em particular à extinção do posto de trabalho e também à inadaptação do trabalhador, embora, no que se refere a este último, o impacto das alterações, na prática, possa não ser significativo (Lei n.º

⁸⁷ Decreto-Lei n.º 64/2012 de 15 de março; Cálculo do valor, por Pestana Nascimento, André, em *Artículos: 2. Relaciones laborales y regulación de los sistemas de previsión social*. O Decreto-Lei está disponível em: <http://dre.pt/pdf1s/2012/03/05400/0123701242.pdf>

⁸⁸ *Denominados* “falsos recibos verdes” no artigo de Pestana Nascimento, André.

⁸⁹ Decreto-Lei 65/2012 de 15 de março; <http://dre.pt/pdf1s/2012/03/05400/0124201244.pdf>.

⁹⁰ Lei n.º 53/2011 de 14 de outubro 2011; <http://dre.pt/pdf1s/2011/10/19800/0463604638.pdf>.

⁹¹ Lei n.º 23/2012 de 25 de junho de 2012; <http://dre.pt/pdf1s/2012/06/12100/0315803169.pdf>.

⁹² Lei n.º 69/2013 de 30 de agosto (Quinta Alteração ao Código do Trabalho) – Esta lei determina uma nova diminuição das indemnizações e vai entrar em vigor em 1 de outubro de 2013. <http://dre.pt/pdf1s/2013/08/16700/0525105254.pdf>. Ver mais abaixo.

⁹³ Lei n.º 70/2013 de 30 de agosto (Estabelece os regimes jurídicos do fundo de compensação do trabalho, do mecanismo equivalente e do fundo de garantia de compensação do trabalho); <http://dre.pt/pdf1s/2013/08/16700/0525405264.pdf>

23/2012)⁹⁴. Para evitar o aumento do desemprego durante a crise atual foi introduzida a possibilidade de estender os contratos a termo certo para além dos limites de tempo máximos ou do número máximo de renovações, com o limite de duas vezes e até 18 meses, no total (Lei n.º 3/2012).⁹⁵

- Introdução de um mecanismo para efectiva aplicação das disposições do *Código do Trabalho* (2009) sobre a "presunção de contrato de trabalho", em caso de utilização abusiva dos contratos de prestação de serviços numa relação laboral¹⁸ (Lei n.º 63/2013⁹⁶; ver mais pormenores na Caixa 1 do texto principal).

Organização do tempo de trabalho

- Introdução de alterações no tempo de trabalho, permitindo a adoção de um "banco de horas"⁹⁷ (individual e grupal), negociado a nível da empresa (Lei n.º 23/2012).
- Redução de 50 por cento da remuneração adicional mínima do trabalho extraordinário e das folgas de compensação pelas horas extraordinárias (*Ibid*).
- Revisão das disposições relativas aos despedimentos em caso de crise.
- Cortes nos direitos de férias pagas e supressão de quatro feriados (Lei n.º 23/2012).

Negociação coletiva (ver explicação mais detalhada abaixo)

- Introdução de critérios para a emissão de portarias de extensão das convenções coletivas, tendo como resultado uma diminuição significativa das extensões⁹⁸ (Res n.º 90/2012 do Conselho de Ministros).⁹⁹
- Introdução da "Descentralização organizada" da negociação coletiva¹⁰⁰ (Lei n.º 23/2012).

⁹⁴ Isto sucedeu num contexto, em Portugal, em que era muito difícil pôr fim a contratos por tempo indeterminado, o que conduziu a muitos contratos a termo, bem como a trabalho por conta própria "dependente" ou "falsos recibos verdes".

⁹⁵ Lei n.º 3/2012, de 10 janeiro; <http://webmanager.ipc.pt/mgallery/default.asp?obj=4175>

⁹⁶ Lei n.º 63/2013, de 27 de agosto; <http://dre.pt/pdf1sdip/2013/08/16400/0516805169.pdf>.

⁹⁷ Segundo o Artigo 208.º do *Código do Trabalho*, um banco de tempo individual (banco de horas individual) pode ser constituído com base num acordo entre a entidade patronal e o trabalhador, que permite aumentar o horário de trabalho diário em duas horas, até 50 horas por semana e com um limite de aumento de 150 horas por ano. As horas de trabalho adicionais podem ser compensadas por uma redução correspondente do horário de trabalho, o aumento do período de férias e/ou o pagamento em dinheiro.

⁹⁸ Em 2012, de harmonia com os compromissos assumidos com a *Troika* em 9 de dezembro de 2011, Portugal - Memorando de Políticas Económicas e Financeiras, não foram permitidas renovações automáticas dos Convenções coletivas durante o período até às alterações finais dos critérios para as extensões serem promulgadas em lei através da Resolução 90/2012 do Conselho de Ministros em 10 de outubro de 2012.

⁹⁹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 90/2012, <http://dre.pt/pdf1sdip/2012/10/21100/0626506266.pdf>.

¹⁰⁰ O MoU refere-se às seguintes alterações nesta matéria: i) possibilidade de as estruturas de representação coletiva dos trabalhadores na empresa negociarem condições de mobilidade funcional e organização do tempo

Salários

- Indexar os salários mínimos à competitividade e à produtividade, e qualquer aumento a um acordo no âmbito de uma revisão do programa.¹⁰¹
- Congelar o salário mínimo em 485,00 EUR por mês desde janeiro de 2011.

Além disso, foram introduzidas medidas que afetam diretamente o mercado de trabalho, ao abrigo das partes relativas à Política Orçamental e às Medidas Fiscais Estruturais do Memorando de Entendimento. O objetivo da Política Orçamental, descrito no Memorando de Entendimento de 2011 e nas suas atualizações, era reduzir gradualmente o défice público de 5,9 por cento do PIB em 2011 para 3 por cento do PIB em 2013. De acordo com o Memorando de Entendimento, as reduções deviam ser efetuadas "minimizando os impactos da consolidação em grupos vulneráveis". Outro objetivo era colocar o rácio dívida/PIB numa trajetória descendente a partir de 2013 e manter a consolidação orçamental a médio prazo até à obtenção de uma posição orçamental equilibrada, através da contenção do agravamento das despesas e apoiando a competitividade. As Medidas Fiscais Estruturais, por sua vez, visam melhorar a eficiência da administração pública, eliminando redundâncias, simplificando os procedimentos e reorganizando os serviços, entre outras medidas.

Emprego no Setor Público

No Memorando de Entendimento, o Governo comprometeu-se a efetuar os seguintes cortes no setor público:

- Redução do número de funcionários públicos, restringindo as admissões na administração pública para atingir reduções anuais de 1 por cento do pessoal da administração central e 2 por cento do pessoal da administração local e regional,

de trabalho; ii) criação de um Centro de Relações Laborais que apoie o diálogo social com melhores informações e que preste assistência técnica às partes envolvidas em negociações; iii) redução do limite de dimensão da empresa acima do qual as estruturas de representação coletiva dos trabalhadores na empresa podem celebrar acordos de empresa para 250 trabalhadores; iv) promoção da inclusão, em contratos coletivos setoriais, das condições em que os estruturas de representação coletiva dos trabalhadores na empresa possam celebrar acordos ao nível de empresa sem a delegação dos sindicatos; v) redução do limite de dimensão da empresa para as estruturas de representação coletiva dos trabalhadores na empresa celebrarem acordos abaixo de 250 trabalhadores. *Em Portugal, a Lei n.º 23/2012 permite às estruturas de representação coletiva dos trabalhadores na empresa negociar ao nível de unidade empresarial, com um número mínimo de 150 trabalhadores, mas ainda assim sob a delegação dos sindicatos. Outra regulamentação, o Decreto-Lei n.º 189/2012, introduziu o Centro de Relações Laborais.*

¹⁰¹ No MoU, o Governo comprometeu-se a só aumentar o salário mínimo durante o período do programa se a evolução da economia e do mercado de trabalho o justificar e se esse aumento for acordado no âmbito da revisão do programa. A moderação salarial também foi assegurada em 2012, através da não-extensão das contratações coletivas até serem definidos critérios claros para as extensões e, depois disso, também através do recurso às extensões automáticas.

durante o período de 2012-2014.¹⁰² Na atualização do Memorando de Entendimento em dezembro de 2012 foi aumentada para 2 por cento a meta de redução na administração central (limitando a admissão de pessoal entre 2012 e 2014).

- Redução de pelo menos 15 por cento dos cargos de direção e unidades administrativas na administração central até ao final de 2011. O mesmo objetivo abrangeu igualmente a administração local, com reduções previstas para o fim de junho de 2012 (MEFP, 17 de maio de 2011). Na atualização do Memorando de Entendimento em 9/12/2011, estabeleceu-se a meta de redução dos cargos de gestão e das unidades administrativas da administração central em 27 por cento e 40 por cento, respetivamente.
- Introdução do congelamento dos salários em termos nominais durante 2012-2013. De acordo com o plano apresentado no Memorando de Entendimento, a redução dos salários para todos os funcionários públicos, em 2012, seria realizada através de i) suspensão dos 13.º e 14.º meses para os trabalhadores com salários mensais de 1 100,00 EUR ou mais e ii) suspensão, em média e de forma progressiva, do equivalente a um destes dois subsídios para os trabalhadores com salários mensais entre 600 e 1 100,00 EUR. Estas medidas também abrangeram as empresas públicas.

Proteção Social

No Memorando de Entendimento, o governo comprometeu-se a efetuar os seguintes cortes na proteção social:

- Redução das pensões acima de 1 500,00 EUR, de acordo com as taxas progressivas aplicadas aos salários do setor público a partir de Janeiro de 2011 (poupança prevista de 445 milhões de EUR em 2011).
- Suspensão da aplicação das regras de indexação das pensões e introdução do congelamento das pensões, exceto para as pensões mais baixas (poupança prevista de 1140 milhões de EUR em 2012).¹⁰³
- Redução dos custos dos sistemas de saúde dos funcionários públicos para a entidade patronal.

¹⁰² Em termos reais, no final de 2012 verificou-se uma diminuição de quase 5 por cento dos funcionários da administração central (em relação a dezembro de 2011) e de 3,5 por cento da administração regional e local (em relação a dezembro de 2011).

¹⁰³ Assim, em 2012, o objetivo era (i) suspender os 13.º e 14.º meses para os pensionistas com pensões mensais de 1100 euros ou mais, (ii) suspender, em média e de forma progressiva, o equivalente de um desses subsídios mensais para os pensionistas com pensões mensais entre 600 e 1100 euros. As pensões abaixo de 600 euros seriam congeladas e as pensões mais baixas marginalmente aumentadas.

Acórdãos do Tribunal Constitucional sobre as medidas de austeridade

As medidas de austeridade dirigidas do setor público em Portugal têm sido muito difíceis de implementar. As medidas adotadas em conformidade com o Memorando de Entendimento foram consideradas inconstitucionais pelo Tribunal Constitucional português, em 5 de abril de 2013. Quatro das nove medidas de austeridade previstas no orçamento de Estado 2013 foram declaradas ilegais e contrárias à Constituição do país. O Tribunal decidiu que as medidas violavam o princípio da igualdade previsto no artigo 13.º da Constituição Portuguesa e as medidas de suspensão do subsídio de férias (14.º pagamento mensal) para os trabalhadores do setor público foram consideradas discriminatórias em relação aos trabalhadores do setor privado. A extensão destes cortes aos pensionistas foi igualmente declarada inconstitucional. Além disso, com base no princípio da proporcionalidade, o Tribunal determinou que a introdução de um imposto de 5 por cento sobre o subsídio de doença e de 6 por cento sobre o subsídio de desemprego também violavam a Constituição.

Confrontado com a necessidade de manter o nível de poupanças programado, o governo introduziu novas medidas de austeridade, em maio de 2013. Este pacote de poupança abrangeu várias medidas¹⁰⁴, incluindo reformas ao nível dos postos de trabalho, dos salários e do tempo de trabalho dos funcionários públicos, bem como os rendimentos de pensionistas: A atualização do Memorando de Entendimento em 2013 previa uma redução dos efetivos da função pública, mencionando os "excedentários em determinados subsectores", com o objetivo de aumentar a percentagem de "funcionários públicos altamente qualificados e com melhor formação"; a convergência dos contratos de trabalho do setor público com os do setor privado (horários de trabalho, organização do tempo de trabalho, direito a férias); aumento das contribuições dos trabalhadores para o sistema de saúde; e simplificação da política de remunerações. Uma forma de reduzir os efetivos era a introdução das 40 horas de trabalho semanal. Estava para ser introduzido um novo imposto para os pensionistas com pensões superiores ao nível fixado e a idade da reforma (sem penalizações financeiras) subiu para os 66 anos.¹⁰⁵ De acordo com a última atualização do Memorando de Entendimento, as medidas de reforma da massa salarial do setor público iriam gerar pelo menos um terço da poupança programada (2,2 mil milhões de EUR); também se esperava que a vasta reforma das pensões proporcionasse poupanças significativas. Além disso, várias reformas setoriais consistiam principalmente em "despedimentos de pessoal direcionados e cortes de consumo intermédio". O Tribunal Constitucional examinou a compatibilidade das novas medidas com a Constituição e, em 29 de agosto de 2013, decidiu que uma das medidas de austeridade previstas visando a redução do emprego no setor público era inconstitucional, na medida em que violava a segurança do emprego e a confiança entre o empregador e o empregado. Além

¹⁰⁴ De acordo com a atualização do MoU, de 12 de junho de 2013, estas medidas incluíam principalmente (i) a compressão das despesas dos ministérios, (ii) a reprogramação dos fundos estruturais comunitários e (iii) um limite mínimo para a aplicação da contribuição sobre os subsídios de doença e de desemprego. Na atualização do MoU o governo referiu que algumas dessas economias tinham caráter temporário (MoU, 12 de junho de 2013, anexo 1, p. 5).

¹⁰⁵ <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2013/04/articles/pr1304019i.htm>

disso, certos artigos foram considerados desproporcionais. Com esta decisão, não será possível efetuar as reduções do número de funcionários públicos da forma prevista.¹⁰⁶

Legislação em matéria de proteção do emprego depois do Memorando de Entendimento

Antes de 2011, Portugal era dos países europeus onde se pagavam maiores indemnizações por despedimento dos trabalhadores com contratos por tempo indeterminado. Especialmente no caso dos trabalhadores com muitos anos de serviço, as indemnizações eram muito elevadas, porque o valor da indemnização aumentava em função da antiguidade e não estava sujeito a um limite superior. Outra característica da legislação laboral portuguesa era a definição relativamente mais rigorosa de despedimento com justa causa nos contratos por tempo indeterminado, ao abrigo da própria Constituição, que conduzia a uma situação em que, na prática, os empregadores tinham muitas dificuldades em demitir um trabalhador com este tipo de contrato. Em contrapartida, a legislação aplicável aos contratos a termo tornou-se significativamente mais branda na última década. Em consequência de uma assimetria tão acentuada entre os contratos por tempo indeterminado e a termo, a proporção de trabalhadores com contratos de trabalho temporários aumentou substancialmente nos últimos anos (a chamada 'dualidade' do mercado de trabalho).

O Memorando de Entendimento identificou a disparidade entre os custos do despedimento (principalmente em termos de indemnizações) como uma das principais fontes da dualidade no mercado de trabalho em Portugal. Seguindo as recomendações definidas no Memorando de Entendimento, a Lei n.º 53/2011 estabeleceu um novo quadro baseado em dois pilares: i) alinhamento das indemnizações para os contratos por tempo indeterminado com as dos contratos a termo; ii) instituição de um fundo para financiar parcialmente as indemnizações.

A Lei n.º 53/2011 diminuiu o valor total das indemnizações para os novos contratos por tempo indeterminado de 30 para 20 dias por ano de serviço (dos quais 10 dias seriam pagos por um fundo financiado pelos empregadores) com um limite de 12 meses. A fim de colmatar a lacuna entre as indemnizações para os contratos por tempo indeterminado e os contratos a termo, os 3 meses de salário para os contratos por tempo indeterminado, independentemente do tempo de serviço, foram suprimidos.¹⁰⁷ O fundo de despedimento¹⁰⁸ foi instituído através da Lei n.º 70/2013, que entrou em vigor a 1 de Outubro de 2013.

¹⁰⁶ Ver o acórdão original em: <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20130474.html>

¹⁰⁷ Enquanto que, de acordo com a Lei n.º 53/2011, as reduções acima começaram por se aplicar aos novos contratos, a Lei 23/2012 estendia essas medidas a todos os contratos de trabalho.

¹⁰⁸ A lei introduziu as seguintes instituições: fundo de compensação do trabalho, mecanismo equivalente; fundo de garantia de compensação do trabalho.

Durante a 7.^a avaliação do Memorando de Entendimento, o Governo português apontou para mais limites das indemnizações, de modo a fazê-las convergir com a média da UE (812 dias). As alterações desejadas foram introduzidas na legislação, através da Lei n.º 69/2013, de 30 de Agosto de 2013, que entrou em vigor em 1 de Outubro de 2013. Esta lei reduz ainda mais o valor das indemnizações: de 20 dias de remuneração base e antiguidade por ano de serviço, a base foi reduzida para 18 dias de remuneração base e antiguidade por ano de serviço para os contratos a termo (contrato de trabalho a termo certo); para 18 dias de remuneração base e antiguidade durante os primeiros 3 três anos de serviço e 12 dias para os anos seguintes dos contratos de trabalho sem termo (contrato de trabalho a termo incerto). Em caso de despedimento coletivo, o número de dias correspondente é de 12. Existe um regime transitório para os contratos de trabalho por tempo indeterminado, os contratos de trabalho a termo e os contratos de trabalho temporário, que tiveram início antes da entrada em vigor da Lei em questão.

A Lei n.º 23/2012 definiu o despedimento com justa causa para os contratos por tempo indeterminado de forma menos restritiva em dois aspetos, nomeadamente no que se refere i) à extinção do posto de trabalho; e ii) à inadaptabilidade/inadequação do trabalhador. No caso de inadaptabilidade ou inadequação do trabalhador, o requisito de introdução de novas tecnologias na empresa, como base inicial para a determinação posterior de inadaptabilidade, foi suprimido da lei. No entanto, apesar disso, o processo de despedimento com base na inadaptabilidade/inadequação continua a ser complexo, levando alguns autores a suspeitar de que a cláusula será pouco utilizada na prática¹⁰⁹ A justificação da extinção do posto de trabalho sofreu alterações mais significativas. Antes da entrada em vigor da Lei n.º 23/2012 existia um processo detalhado descrito na lei relativa à ordem de antiguidade¹¹⁰ pela qual o empregador devia demitir os trabalhadores em caso de extinção de um posto de trabalho. A Lei n.º 23/2012 aboliu a obrigação do empregador de seguir esta ordem de critérios, mas o empregador devia definir critérios relevantes e não discriminatórios em relação à extinção do

¹⁰⁹ Ver Pestana Nascimento (2012). O despedimento por inadaptação é possível caso se cumpram – cumulativamente – os seguintes requisitos: a) alteração substancial e permanente do desempenho do trabalhador que provoque uma diminuição contínua da produtividade ou da qualidade, erros repetidos ou riscos para a segurança do trabalhador, de utros trabalhadores ou de terceiros; b) informação do empregador ao trabalhador, com os documentos relevantes, sobre o seu desempenho anterior e os factos em causa, demonstrando uma alteração substancial do desempenho; c) após a resposta do trabalhador, ou decorrido o período de tempo atribuído, o empregador deve dar instruções ao trabalhador, por escrito, a fim de corrigir a situação. Além disso, o empregador deve providenciar para que o trabalhador receba formação profissional adequada (numa instituição de formação profissional), incluindo um período de adaptação mínimo de 30 dias após a formação. A partir daí, e se não for obtida a melhoria necessária, dar-se-á início ao processo de despedimento real legislado.

¹¹⁰ No caso de existirem vários postos de trabalho do mesmo tipo, o empregador era obrigado a extinguir o posto de trabalho de um trabalhador com (a) menos antiguidade no exercício das funções; (b) menos antiguidade na categoria profissional; (c) uma classe inferior na mesma categoria profissional; e (d) menos antiguidade na empresa. Portanto, aspetos como as qualificações ou a eficiência do trabalhador, não eram tidos em consideração.

posto de trabalho. Devia igualmente demonstrar um nexo de causalidade entre a base para a extinção do posto de trabalho e os critérios definidos. Além disso, antes das alterações, a entidade patronal só podia extinguir um posto de trabalho se não pudesse propor outra colocação adequada ao perfil profissional do trabalhador. Este requisito foi retirado da lei, mas os teóricos acreditam que, na prática, não iria trazer mudanças significativas, uma vez que, se o empregador realmente extinguisse um posto de trabalho mas, ao mesmo tempo, necessitasse de recrutar trabalhadores da mesma categoria profissional, dificilmente seria aceite, porque o trabalhador dispensado poderia desempenhar as novas funções.¹¹¹ No intuito de combater a segmentação do mercado de trabalho com recurso ao chamado trabalho por conta própria “dependente” ou “falsos recibos verdes”, a Lei n.º 63/2013 foi promulgada para disponibilizar aos inspetores do trabalho instrumentos para a aplicação das disposições do *Código do Trabalho* (2009) relativamente à “presunção de contrato de trabalho”. Se um inspetor do trabalho detetar uma situação de “recurso indevido a contratos de prestação de serviços” numa relação de trabalho, a nova lei prevê um procedimento para resolver o problema, primeiro dando ao empregador a possibilidade de regularizar a situação e, em seguida – se o problema não se resolver – instaurando um processo, com vista a determinar a existência de um contrato de trabalho (Lei n.º 63/2013¹¹²; ver mais detalhes na Caixa 1 do texto principal). A nova lei entrou em vigor em 1 de Setembro de 2013.

Negociação Coletiva

Em Portugal existe uma longa tradição de negociação coletiva e de convenções coletivas ao nível setorial e profissional.¹¹³ Conforme já referido, ao longo dos anos, as convenções coletivas tornaram-se instrumentos destinados a melhorar as condições definidas por lei e pelas convenções coletivas anteriores. Por isso, mantinham-se frequentemente em vigor durante longos períodos, caso não fosse possível negociar condições mais favoráveis (além das atualizações salariais).¹¹⁴ Até às alterações introduzidas na sequência do Memorando de Entendimento, as relações industriais e laborais portuguesas caracterizaram-se também pelo recurso frequente a Portarias de Extensão, para cobrir os trabalhadores não filiados, devido ao baixo índice de filiação sindical em Portugal.

No entanto, nos últimos quatro anos, o número de convenções coletivas, bem como a cobertura dos trabalhadores, diminuiu consideravelmente. Segundo a DGERT-DERT, em

¹¹¹ Ver, por exemplo, Pestana Nascimento (2012).

¹¹² Lei n.º 63/2013, de 27 de agosto; <http://dre.pt/pdf1sdip/2012/08/16400/0516805169.pdf>.

¹¹³ Em 2002, 84,1 por cento das convenções coletivas eram acordos setoriais de topo. Ver mais pormenores em Ramalho (2013).

¹¹⁴ Ver Ramalho (2013).

2008, celebraram-se 304 instrumentos de regulamentação coletiva negociais¹¹⁵, enquanto que em 2012, foram apenas 93.¹¹⁶ O decréscimo mais significativo verificou-se entre 2011 e 2012, em que o número de convenções negociadas diminuiu quase 50 por cento.¹¹⁷ Em termos relativos, a percentagem de acordos ao nível de empresa em relação à totalidade das convenções negociadas aumentou durante o período de 2008-2012, mas em termos absolutos até o número de contratos ao nível de empresa diminuiu. Em 2008, foram negociados 95 contratos a nível de empresa, e celebrado um total de 200 convenções coletivas (ACT e CCT). Em 2012, chegou-se a acordo em 39 (40)¹¹⁸ acordos ao nível de empresa, ao passo que o número de convenções setoriais e profissionais registou um total de 46 (ACT e CCT). Em termos relativos, os acordos ao nível de empresa, constituíam 32 por cento do total das convenções coletivas¹¹⁹ concluídas em 2008, enquanto que em 2012 o valor correspondente foi cerca de 46 por cento (47 por cento).

Com base no acima exposto, podemos concluir que parece desenhar-se uma tendência para mais acordos ao nível de empresa, em termos relativos, mas ao mesmo tempo o número absoluto de acordos ao nível de empresa tem diminuído, não obstante a Lei n.º 23/2012 promover a descentralização da negociação coletiva, permitindo às comissões de trabalhadores (estrutura de representação coletiva dos trabalhadores na empresa) negociar no nível de unidade empresarial com um número mínimo de 150 trabalhadores, após delegação por um sindicato. Note-se, contudo, que a Lei n.º 23/2012 entrou em vigor apenas em 1 de agosto de 2013¹²⁰. Por isso, os seus efeitos podem ser mais visíveis nas contas de 2013. Os números relativos ao primeiro semestre de 2013 indicam que o número de acordos a nível empresarial (24) foi superior ao das convenções setoriais e profissionais (total CCT e ACT, 21)¹²¹, enquanto a tendência para menos acordos em termos globais parece manter-se, com um total de 45 acordos no primeiro semestre do ano.

¹¹⁵ Instrumentos negociais de regulamentação coletiva.

¹¹⁶ De acordo com as estatísticas mais recentes disponíveis da Direção Geral do Emprego e das Relações Laborais, estes 93 acordos consistiam em CCT (Contratos Coletivos de Trabalho, 36); ACT (Acordos Coletivos de Trabalho, 9); AE (Acordos de Empresa, 40) e AA (Acordos de Adesão (extensão estipulada entre as partes, 8). Além destes, em 2012 registaram-se 12 extensões administrativas, bem como uma extensão relativa às condições de trabalho e uma sentença arbitral, elevando assim o número total de instrumentos coletivos (Instrumento de regulamentação coletiva do trabalho) para 107. http://www.dgert.mtss.gov.pt/trabalho/trabalho_p.htm (acedido em 27 de setembro de 2013).

¹¹⁷ DGERT; Relatório sobre regulamentação coletiva de trabalho, publicada no ano de 2012.

¹¹⁸ As últimas estatísticas da DGERT referem-se a 40 contratos ao nível de empresa, enquanto que a UGT menciona 39 acordos ao nível de empresa em 2012 (Relatório Anual da Negociação Coletiva de 2012).

¹¹⁹ ACT, CCT e AE.

¹²⁰ Lei 23/2012: Artigo 11.º - Entrada em vigor. A presente lei entra em vigor no primeiro dia do segundo mês seguinte ao da sua publicação.

¹²¹ http://www.dgert.mtss.gov.pt/trabalho/trabalho_p.htm; acedido em 27 de setembro de 2013.

Ao analisar a cobertura dos trabalhadores por instrumentos de regulamentação coletiva, devemos ter presente que a filiação sindical em Portugal é tradicionalmente bastante baixa. Menos de 20 por cento dos trabalhadores eram membros de um sindicato em 2010 (OCDE) e as estimativas antes desse ano apontavam para 20 a 30 por cento. Para aumentar a percentagem de trabalhadores que beneficiam de convenções coletivas, era prática comum estender as convenções aos trabalhadores não filiados nas organizações signatárias, conforme se viu acima. Essas extensões costumavam proporcionar uma cobertura aproximada de 70-80 por cento dos trabalhadores pelas convenções coletivas.¹²² Um dos objetivos originalmente definidos no Memorando de Entendimento era garantir a moderação salarial, limitando as extensões das convenções coletivas até à definição de critérios claros para o efeito. Como resultado, apenas 12 portarias de extensão foram publicadas em 2012, contrastando com as 116 que foram publicadas em 2010. Daí resultou um decréscimo acentuado do número de trabalhadores abrangidos por convenções coletivas, à medida que a cobertura dos trabalhadores no setor privado descia de 1,236 milhões em 2011 para apenas 327,6 mil trabalhadores em 2012.¹²³ O número global de trabalhadores abrangidos em 2012 chegou aos 404,756 mil e as 45 convenções coletivas assinadas no primeiro semestre de 2013 cobrem até à data 194,538 mil trabalhadores. A grande tendência decrescente na cobertura dos trabalhadores é, portanto, claramente visível e também pode desencorajar a negociação de convenções coletivas em geral, uma vez que as partes estão cientes de que aquelas não terão aplicação geral.¹²⁴

A Resolução N.º 90/2012 do Conselho de Ministros (10 de outubro de 2012) definiu critérios precisos para estender as convenções coletivas aos trabalhadores não sindicalizados e às empresas não filiadas em organizações de empregadores. De acordo com os novos critérios, o empregador, como parte de convenção cuja extensão se pretende, deve cobrir pelo menos 50 trabalhadores do setor, da área geográfica, da categoria profissional e do tipo de empresa, em ordem para a concessão da extensão. A Resolução afirma ainda que os requisitos não se aplicam quando o pedido de extensão exclui microempresas e pequenas e médias empresas.

Políticas Ativas do Mercado de Trabalho

O Memorando de Entendimento prevê Políticas Ativas do Mercado de Trabalho que visem, em particular, a empregabilidade dos jovens e das categorias desfavorecidas, bem como a resolução das disparidades do mercado de trabalho. Além disso, através de políticas relacionadas com a formação profissional, o objetivo era combater o abandono escolar precoce e melhorar as ligações entre o ensino e o mercado de trabalho. Em resposta,

¹²² Livro Verde das Relações Laborais (2006).

¹²³ UGT, Relatório Anual da Negociação Coletiva de 2012.

¹²⁴ Ver mais pormenores sobre o assunto em Ramalho (2013), segundo a qual tanto os empregadores como os trabalhadores expressaram a sua opinião.

segundo a atualização do Memorando de Entendimento de 15 de março de 2012, o governo português lançou programas de estímulo a curto prazo para conceder às empresas subsídios salariais como incentivo para contratarem e darem formação a desempregados inscritos nos centros de emprego; enquanto o desemprego dos jovens estava a ser combatido através de um grupo de trabalho transnacional.

Anexo 4: Detalhes técnicos sobre as simulações incluídas no Capítulo C

As avaliações de política apresentadas no Capítulo C baseiam-se no modelo de *Global Economic Linkages* da OIT (GEL). O GEL pertence à classe dos modelos de *equilíbrio geral estocástico dinâmico* que partilham a característica de, num conjunto de hipóteses, o ajuste *dinâmico* da economia a qualquer choque (*estocástico*) imprevisto acabar por reconduzir todos os mercados (*gerais*) no seu *equilíbrio* inicial.

Três características do modelo GEL são especialmente relevantes para as simulações políticas apresentadas neste relatório.¹²⁵

Em primeiro lugar, o GEL estabelece uma ligação entre a distribuição do rendimento e o consumo, reconhecendo que nem todas as famílias têm acesso ao mercado financeiro.¹²⁶ Ao contrário das famílias de rendimento mais elevado, as famílias sujeitas a restrições financeiras auferem apenas rendimentos do trabalho. Esta característica implica que, ao contrário de outros modelos, as medidas de apoio ao rendimento podem estimular a procura, a produção e o emprego a curto prazo – um efeito a contraciclo.

Em segundo lugar, o desemprego involuntário ocorre em consequência de um processo de procura e correspondência imperfeito entre os candidatos a emprego e as vagas em aberto. Portanto, as políticas destinadas a melhorar o processo de correspondência¹²⁷ – como a formação e serviços públicos de emprego eficientes – contribuem para diminuir o desemprego.

Finalmente, o modelo é adequado para avaliar a dinâmica económica e do emprego, no contexto das lacunas de procura agregada, em que as taxas de juro atingem um limite mínimo. Nessas circunstâncias as empresas tendem a reduzir os preços, na tentativa de estimular a procura. No entanto, como as taxas de juros nominais já são baixas e não podem tornar-se negativas, a diminuição dos preços implica um aumento das taxas de juro *reais* – uma situação conhecida como "armadilha da liquidez". Esse aumento das taxas de juro reais reduz o consumo, o investimento e o emprego, e agudiza a espiral descendente da economia.

¹²⁵ Kühn (2013); Torres *et al.* (2013)

¹²⁶ Na calibração utilizada para Portugal, a percentagem de famílias com restrições de crédito é quantificada em 0,5 por cento.

¹²⁷ A elasticidade correspondente à despesa pública é definida como 0,085 por cento, com base nas estimativas de Boeri e Burda (1996).

O relatório utiliza o modelo GEL para simular os efeitos de duas medidas políticas no desemprego em Portugal. A primeira consiste numa diminuição da taxa de juros de 1,5 pontos percentuais, equivalente a cortar 50 por cento do *spread* em relação à Alemanha, acumulado desde 2008 devido à crise.¹²⁸ A diminuição da taxa de juro estimula o aumento do investimento e do consumo privado. Em resultado do aumento da procura, o emprego aumenta aproximadamente 64 500 e a taxa de desemprego diminui de 1,2 pontos percentuais até final de 2015.

A segunda opção política é um aumento das despesas incorridas com políticas ativas do mercado de trabalho (PAMT) por candidato a emprego, desde o valor de 2011 (1 200,00 EUR PPP) até à média UE-25 no mesmo ano (2 400,00 EUR PPP). O aumento das despesas com PAMT tem dois efeitos. Em primeiro lugar, a formação e os centros de emprego públicos melhoram a eficiência da correspondência com o posto de trabalho e aumentam a probabilidade de um desempregado encontrar emprego. Em segundo lugar, os fundos despendidos pelo governo em PAMT aumentam a procura agregada. Em resultado de ambos os efeitos, o emprego aumenta em cerca de 43 500 e a taxa de desemprego diminui 0,8 pontos percentuais até finais de 2015.

O efeito combinado de ambas as políticas aumentaria o emprego em cerca de 108 000 e reduziria a taxa de desemprego em 2 pontos percentuais.

Igualmente importante é o facto de que estas políticas, no seu conjunto, contribuiriam para reduzir a dívida do governo. A diminuição da taxa de juro impulsionaria o investimento, o rendimento e o imposto sobre o rendimento.¹²⁹

O reforço das PAMT aumentaria as despesas do governo e os défices fiscais a curto prazo. No entanto, à medida que o desemprego for estabilizando e posteriormente diminua, as despesas com subsídios de desemprego diminuirão e a base fiscal aumentará. Como resultado, o efeito combinado dessas duas políticas (a redução do diferencial de taxa de juros diferente e o reforço das políticas de mercado de trabalho) seria uma diminuição do rácio da dívida pública/PIB de 5,9 pontos percentuais até 2015.

¹²⁸ O *spread* foi de 1 ponto percentual em 2008 e subiu para 4 pontos percentuais em 2013.

¹²⁹ Na calibração do modelo para Portugal, as taxas médias de IVA e de imposto sobre o rendimento são de 23 por cento e 21 por cento, respetivamente. As simulações não esclarecem as alterações complexas das receitas fiscais que resultariam da existência de diferentes escalões de imposto.