



Organização
Internacional
do Trabalho

100
1919-2019



TRABALHO DIGNO EM PORTUGAL 2008-18

Da crise à recuperação

Trabalho Digno em Portugal 2008-18

Da crise à recuperação

As Publicações do *Bureau* Internacional do Trabalho gozam de direitos de autor, ao abrigo do Protocolo 2 da Convenção Universal dos Direitos de Autor. No entanto, podem ser reproduzidos pequenos excertos sem necessidade de autorização, desde que se indique a respetiva fonte. No que diz respeito aos direitos de reprodução ou de tradução, deve ser enviado um pedido para ILO Publications (Rights and Licensing), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, ou através do e-mail: rights@ilo.org.

As bibliotecas, instituições e outros utilizadores registados junto de um organismo de gestão de direitos de reprodução poderão fazer cópias de acordo com as licenças obtidas para esse efeito. Consulte o sítio www.ifrro.org para conhecer a entidade reguladora no seu país.

Trabalho Digno em Portugal 2008-18: da crise à recuperação
Bureau Internacional do Trabalho – Genebra: BIT, 2018

ISBN 978-92-2-132123-1 (edição impressa)
ISBN 978-92-2-132124-8 (versão PDF)
ISBN 978-92-2-132125-5 (epub)
ISBN 978-92-2-132126-2 (mobi)

Depósito Legal: 447130/18

Também disponível em inglês: Decent work in Portugal 2008–18: From crisis to recovery International Labour Office – Geneva: ILO, 2018, ISBN: 978-92-2-132119-4 (Print); 978-92-2-132120-0 (Web PDF); ISBN 978-92-2-132121-7 (epub) ISBN 978-92-2-132122-4 (mobi).

As designações utilizadas nas publicações da OIT, que estão em conformidade com a prática das Nações Unidas, bem como a forma sob a qual figuram nas obras, não refletem necessariamente o ponto de vista do *Bureau* Internacional do Trabalho relativamente à natureza jurídica de qualquer país, área ou território ou respetivas autoridades, ou ainda relativamente à delimitação das respetivas fronteiras.

A responsabilidade pelas opiniões expressas em artigos assinados, estudos e outras contribuições recai exclusivamente sobre os seus autores, e a publicação não constitui um aval, pelo *Bureau* Internacional do Trabalho, às opiniões neles expressas.

A referência ou não referência a empresas, produtos ou procedimentos comerciais não implica qualquer apreciação favorável ou desfavorável por parte do *Bureau* Internacional do Trabalho.

A informação sobre as publicações e produtos digitais da OIT podem ser obtidos através do sítio: www.ilo.org/publns

Isenção de responsabilidade: Embora este relatório diga respeito a desenvolvimentos legislativos até 2018 (inclusive), de forma a assegurar a consistência e a comparabilidade dos dados, as estatísticas utilizadas na análise vão só até 2017, salvaguardando-se as questões editoriais.

Ilustração da capa

© Luís Portugal, iStock

A filigrana, uma técnica antiga de trabalhar o metal é um símbolo da herança cultural de Portugal. A jóia de filigrana representada na capa é o *Coração de Viana* que simboliza o coração de Jesus. É especialmente popular no norte do país onde se encontram a maior parte dos seus produtores.

Prefácio

Em 2013 e 2014, a OIT publicou vários estudos em que se analisaram os desafios com que se confrontavam os países europeus mais afetados pela crise financeira e económica internacional desencadeada em 2007 e pela subsequente crise na Zona Euro, que teve início em 2009. Na altura, havia uma preocupação generalizada com a queda drástica no número e na qualidade dos postos de trabalho. A OIT defendeu vigorosamente a importância de metas globais de política económica que tivessem como objetivo a promoção da recuperação produtiva centrada no investimento, no emprego e na proteção social – em conjunto com uma política macroeconómica – para a criação de emprego e crescimento equitativo.

Tendo em conta estas conclusões, regressamos agora – cinco anos volvidos – para analisar aquilo que funcionou e não funcionou na resposta à crise em Portugal. Enquanto outros países afetados pela crise mal conseguiram beneficiar da recuperação do crescimento económico na Europa nos últimos anos, Portugal constituiu um exemplo claro de uma recuperação bem sucedida e célere da economia e do mercado de trabalho, sem comprometer os direitos dos trabalhadores. Os factos destacados neste relatório são por si só notáveis, designadamente a criação de quase meio milhão de novos postos de trabalho desde o início da retoma e um crescimento económico médio de 2% – e com tendência crescente – nos últimos três anos.

Contudo, é a forma como estes resultados foram alcançados que torna o caso português especial e poderá lançar pistas sobre como dar uma melhor resposta a futuras crises económicas noutros países. As provas factuais das experiências de outros países demonstram que a consolidação orçamental por si só não consegue salvar uma economia em declínio. Em vez disso, conforme ilustrado pelo exemplo de Portugal, só quando os países ultrapassam a aplicação de políticas de consolidação orçamental é que o crescimento acentuado e inclusivo assente nos princípios universais de trabalho digno é possível.

A recuperação de Portugal baseia-se num sólido comportamento das exportações, nas reformas empresariais e alterações estruturais introduzidas nas últimas duas décadas e num aumento da procura interna, com recurso a medidas de apoio ao rendimento e aumentos do salário mínimo nos últimos anos. Colocar dinheiro nos bolsos dos trabalhadores não é apenas bom para os trabalhadores – na medida em que reduz o risco de viverem na pobreza – mas também tem um efeito positivo cumulativo na economia como um todo.

Além disso, as análises incluídas neste relatório sugerem que a flexibilização do mercado de trabalho através de legislação que visa enfraquecer a negociação coletiva e reduzir a proteção do emprego – que foi uma condição do programa de assistência financeira – pouco contribuiu para a recuperação da economia portuguesa. De facto, o relatório identifica efeitos positivos decorrentes do regresso da negociação coletiva e de uma incidência mais forte na criação de emprego permanente e bem protegido no país desde 2015. Portugal demonstrou que a adoção de medidas com vista à promoção de políticas orientadas para o emprego e a proteção da coesão social ajudou a acelerar a recuperação.

Isso não quer dizer que Portugal pode dormir à sombra dos louros conquistados. O número de trabalhadores precários ainda é consideravelmente superior aos níveis anteriores à crise, e os jovens e os desempregados de longa duração continuam a deparar-se com desafios específicos à integração no mercado de trabalho. A dívida externa do país subsiste elevada. No entanto, este relatório mostra que é possível manter uma política orçamental responsável e ativa e avançar para uma redução gradual da dívida, ao mesmo tempo que se melhora o comportamento do mercado de trabalho com despesa bem direcionada e assegurando a proteção adequada do emprego e dos rendimentos.

Com a OIT prestes a celebrar o seu centenário em 2019, este é um momento oportuno para refletir sobre os ensinamentos das crises económicas mais graves da nossa geração e usar as mensagens positivas de Portugal como um exemplo de que o trabalho digno e os benefícios económicos são indissociáveis. Isto é, a longo prazo, um não poderá existir sem o outro. Este exemplo pode e deve servir para recordar que existe sempre uma saída para a crise, desde que as pessoas sejam colocadas em primeiro lugar. É neste espírito que estamos confiantes de que este relatório constituirá a base para uma reflexão dos decisores políticos noutros países e dará continuidade ao debate no seio das instituições relevantes no sistema multilateral.



Guy Ryder, Diretor geral da OIT

Agradecimentos

Este relatório é o produto de um projeto de investigação realizado ao longo de seis meses e que não teria sido possível sem o contributo e o apoio inestimável de várias pessoas da OIT e intervenientes externos. A sua preparação esteve a cargo de uma equipa interdepartamental da OIT sob a coordenação de Maurizio Bussi do Escritório Regional da OIT para a Europa e Ásia e beneficiou muito do quadro analítico inicial desenvolvido por Zafiris Tzannatos.

Os principais autores dos capítulos são Aurelio Parisotto do ILO Employment Policy Department (Capítulo 1); Zafiris Tzannatos – consultor-chefe (Capítulo 2); Mariya Aleksynska – consultora externa (Capítulo 3A); Najati Ghosheh do ILO Conditions of Work and Equality Department (Capítulo 3B); Joaquim Pintado Nunes do ILO Governance and Tripartism Department (Capítulo 3C); Verónica Escudero, Santo Milasi e Clemente Pignatti do ILO Research Department (Capítulo 4); Patrick Belser do ILO Conditions of Work and Equality Department (Capítulo 5); e John Ritchotte do ILO Conditions of Work and Equality Department (Capítulo 6). Anshuman Bhargava (EMPLOYMENT), Florence Bonnet (WORKQUALITY), Mauricio Dierckxsens (EMPLOYMENT), David Mosler (EUROPE) e André Gama (RESEARCH), assim como Giorgio Presidente, Maria do Rosário Palma-Ramalho, Isabel Távora e Eva Van Belle (todos consultores externos) prestaram uma grande ajuda nas fases de investigação e redação de vários capítulos. Estamos, também, gratos pelo contributo e apoio dado por Colin Fenwick, do ILO Governance and Tripartism Department.

Gostaríamos de agradecer a todas as pessoas que contribuíram para este relatório pela elevada qualidade da sua investigação, paciência e empenho. Foi verdadeiramente um esforço de equipa de funcionários e funcionárias de quatro departamentos técnicos diferentes, sendo que este trabalho de investigação foi significativamente melhorado e enriquecido graças a estes esforços conjuntos.

Estamos igualmente gratos a Mafalda Troncho, Diretora do Escritório da OIT em Lisboa, pelas orientações dadas sobre vários aspetos da economia portuguesa e do mercado de trabalho. Fernando Sousa Jr. e Joana Gomes (Escritório da OIT em Lisboa) também prestaram assistência durante o estudo na pesquisa de materiais informativos sobre Portugal. A equipa do Escritório da OIT - Lisboa, Ana Santos e Filipe Carvalho, assim como Sofia Amaral de Oliveira (Escritório da OIT em Dakar) forneceram comentários úteis durante a redação do relatório.

David Mosler, do Escritório Regional da OIT para a Europa e a Ásia Central, deu um contributo inestimável durante a preparação do relatório, coordenou a sua produção e assegurou a sua coerência global.

O relatório foi editado por Elizabeth Coleman e a versão portuguesa do relatório foi revista por Filipe Carvalho e Ana Santos.

Gostaríamos de agradecer às várias equipas dos ministérios e agências governamentais de Portugal que forneceram informações, documentos e comentários em diversos momentos durante o processo de investigação, incluindo durante duas missões a Portugal em janeiro e maio de 2018 e durante uma reunião em Genebra, em junho de 2018. A sua colaboração foi fundamental para a elaboração de um relatório com esta amplitude e profundidade temática. Em especial, estamos gratos pela esclarecedora conversa com Miguel Cabrita, Secretário de Estado do Emprego/Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS) e com os membros do seu gabinete e os Serviços do MTSSS, pelos dados de apoio fornecidos pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), e pelas opiniões importantes partilhadas pelos funcionários seniores do Banco de Portugal, Gabinete do Primeiro-Ministro, Ministério das Finanças, Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Ministério da Educação, Ministério do Planeamento e Infraestruturas, Ministério do Ambiente e AICEP. Os nossos especiais agradecimentos ao Presidente do Conselho Económico e Social, António Correia de Campos, por moderar a discussão durante uma sessão realizada para analisar as conclusões preliminares com os representantes dos parceiros sociais em Portugal, designadamente CAP, CCP, CGTP, CIP, CTP e UGT. Gostaríamos de agradecer, também, aos representantes das organizações de trabalhadores e empregadores em Portugal por facultarem, de forma construtiva e ponderada, as suas opiniões sobre este relatório durante a preparação do mesmo.

Índice

Prefácio	iii
Agradecimentos	v
Lista de acrónimos e siglas	xii
Sumário executivo	1
1. Panorama do desempenho económico e padrões do lado da procura (2008-18)	11
A recuperação de Portugal assenta em bases concretas	13
Desafios e obstáculos	20
Considerações políticas	24
2. Visão geral do desenvolvimento e dos desafios do mercado de trabalho	29
Tendências demográficas e participação da população ativa	30
Emprego	32
Desemprego	36
Diferenças entre homens e mulheres	38
Emprego e produtividade	40
Síntese dos desenvolvimentos do mercado de trabalho	42
Considerações políticas	46
3. Legislação em matéria de proteção do emprego, tempos de trabalho e de descanso e administração do trabalho	49
3A. Legislação em matéria de proteção do emprego: Regulação da flexibilidade externa	50
A segmentação do mercado de trabalho: principais características	51
Possíveis causas da segmentação do mercado de trabalho: regulamentação de contratos temporários	54
Possíveis causas da segmentação do mercado de trabalho: regulamentação de contratos por tempo indeterminado	60
Considerações políticas	64
3B. Tempo de trabalho e períodos de descanso em Portugal	69
Disposições legais sobre o tempo de trabalho e de descanso nas últimas décadas	70
Alterações à legislação laboral portuguesa após a crise	73
Tempo de trabalho por negociação coletiva	77
Tecnologia, horário de trabalho e o direito a desligar	81
Considerações políticas	82
3C. Inspeção do trabalho	84
O processo sancionatório	84
Desafios em termos de capacidade	86
Considerações políticas	89

4. Políticas ativas do mercado de trabalho: das intervenções da crise às medidas estruturais	91
Uma introdução às políticas ativas do mercado de trabalho	93
Desenvolvimentos recentes no enquadramento das PAMT em Portugal	95
Uma avaliação das últimas intervenções	102
Considerações políticas	106
5. Salários e desigualdade	111
Salários médios e a proporção da remuneração do trabalho no PIB	113
Desigualdades de rendimento, pobreza e distribuição salarial	116
A evolução das diferenças salariais entre homens e mulheres	120
O salário mínimo	124
Considerações políticas	128
6. Negociação coletiva e impacto das alterações legais e políticas desde 2009	131
Reformas legais e institucionais de negociação coletiva	132
Implementação das reformas	135
Impacto das reformas	137
Considerações políticas	144
Referências	147
Anexos	155
Anexo 1: Excertos do Programa de ajustamento e principais alterações legislativas e regulatórias no mercado de trabalho desde 2009	155
Anexo 2: Resumo das principais alterações às PAMT, 2017	163
Anexo 3: Apoio governamental ao empreendedorismo	164
Caixas	
1.1 Reformas estruturais e ajustamento à crise em Portugal	16
1.2 Subutilização do trabalho em Portugal e na Europa	20
2.1 Taxas de emigração aceleraram desde a crise	44
2.2 Revolução verde em Portugal	45
3.1 Fontes internacionais e regionais de regulamentação do emprego temporário	55
3.2 Medição do nível de proteção conferido pelas regras que regem a cessação dos contratos de trabalho permanentes por iniciativa do empregador	61
3.3 Síntese das reformas que afetaram os motivos válidos para despedimento	63
3.4 Princípios a considerar relativamente ao tempo de trabalho e descanso na lei e nas políticas	70
3.5 Tipos de regulamentação do horário de trabalho e períodos de descanso	71
3.6 Percurso até ao Código do Trabalho de 2009	72
3.7 O que é o “banco de horas” e como se aplica em Portugal?	74
3.8 Período normal de trabalho e produtividade: uma análise	79
3.9 Enquadramento para o Teletrabalho	82
4.1 O debate acerca das políticas ativas e passivas do mercado de trabalho	93
4.2 Potenciais efeitos indiretos (negativos) das políticas ativas do mercado de trabalho (PAMT)	96
4.3 A Garantia Jovem em Portugal: desafios remanescentes e caminho a seguir	101
4.4 Uma avaliação da reforma de 2012 dos serviços do mercado de trabalho	103
5.1 O Guia da OIT sobre políticas em matéria de salário mínimo	127

FIGURAS

1.1	Tendências do PIB real e emprego (3ºT 2008=100)	13
1.2	Taxa de crescimento do PIB real per capita em alguns países selecionados da Europa, 2008-17 (2008=100)	13
1.3	Quota de exportações de mercadorias de Portugal e da UE (2005=100)	14
1.4	Total das receitas e despesas gerais do Estado em valor corrente (mil milhões de Euros)	17
1.5	Stock de investimento direto estrangeiro (percentagem do PIB)	18
1.6	Taxas de subutilização do trabalho e desemprego: Portugal vs. UE28, 2000–17 (percentagem)	21
1.7	Formação bruta de capital fixo, 2007–17 (variação percentual, preços de 2010)	21
1.8	Taxas de juros de novos empréstimos a empresas não financeiras, 2000–18 (percentagem)	22
1.9	Total de empréstimos a empresas não financeiras por dimensão da empresa, 2000-17 (variação percentual em valor dos empréstimos em relação ao ano anterior)	23
2.1	Principais características do mercado de trabalho, 1º T 2008 a 4º T 2017	31
2.2	Emprego feminino e masculino, 1998–2017	32
2.3	Distribuição do emprego por situação na profissão e respetiva variação, 2011–17	33
2.4	Incidência de trabalho temporário por grupo etário, 2000–17	34
2.5	Proporção de trabalho temporário por setor e contributo do setor para o trabalho temporário total, 2017	34
2.6	Alteração nas proporções de trabalho temporário por setor, 2013-17	35
2.7	Distribuição da população desempregada e ativa por nível de escolaridade, 2011-17 (IE)	37
2.8	Distribuição das taxas e proporções do desemprego no desemprego global, por grupo etário, 2017	37
2.9	Taxas de desemprego dos jovens, 2013 e 2017	38
2.10	Diferenças entre homens e mulheres no desemprego e na proporção da população ativa por nível de escolaridade	39
2.11	Diferenças entre homens e mulheres na distribuição do emprego, idade, nível de escolaridade e horas trabalhadas, 2017	40
2.12	Produtividade relativa por setor, 2008 a 2016	41
2.13	Salário nominal e emprego X horas, efetivos e ajustados, 2011-17 (trimestral)	42
2.14	Evolução do salário nominal e emprego X horas, 2011-17 (trimestral) (1º T 2011=100)	43
2.15	O emprego a tempo parcial, 2008–2010 (número de trabalhadores, índice 2008=100)	43
2.16	Evolução da oferta e da procura de mão-de-obra, 2008–16 (percentagem)	46
3.1	Tendências do trabalho temporário involuntário, em percentagem do trabalho temporário, 2007 -14	51
3.2	Transição de contratos temporários para contratos permanentes, médias anuais de transições trimestrais, probabilidades estimadas	52
3.3	Qualidade do trabalho em contratos temporários e contratos permanentes	53
3.4	Perspetivas de progressão na carreira e estabilidade dos postos de trabalho numa seleção de países europeus	53
3.5	Satisfação dos trabalhadores com as suas condições de trabalho numa seleção de países europeus	54
3.6	Proporção de contratos temporários, por duração do contrato	59
3.7	Nível de proteção oferecido pela LPE aos trabalhadores em caso de cessação do contrato de trabalho individual permanente por iniciativa do empregador em 2010	61
3.8	Nível de proteção oferecido pela LPE aos trabalhadores portugueses em caso de cessação do contrato individual de trabalho permanente por iniciativa do empregador, 2009-17	62
3.9	Número médio de horas semanais no emprego principal na UE, 2009, 2012 e 2016	76
3.10	Número médio de horas de trabalho semanal habitual, 2008-17	76
3.11	Média de horas de trabalho semanais normais estabelecidas em negociação colectiva, 2015-16	77
3.12	Proporção de trabalhadores que trabalham horas suplementares em Portugal 2008-17	78

3.13	Subemprego relacionado com o número de horas trabalhadas: proporção de quem trabalha menos de 35 horas por semana e estaria disponível para trabalhar mais horas (em percentagem), 2008-17	80
3.14	Trabalhadores que gostariam de encontrar outro emprego ou mudar de emprego (empregados a tempo parcial/procuram emprego a tempo completo), 2011-17	80
4.1	Despesas com as PAMT em proporção do PIB na Europa em 2008, 2012 e 2016 (percentagem)	96
4.2	Taxa de cobertura dos desempregados inscritos em PAMT, 2008, 2012 e 2016 (percentagem)	97
4.3	Despesas com as PAMT em proporção do PIB em Portugal por tipo de intervenção, 2008, 2012 e 2016 (percentagem)	98
5.1	Evolução dos salários médios mensais, 2010–17 (euros)	113
5.2	Salários médios e IPC, 2002–16	113
5.3	Índice de salários médios reais em países selecionados, 2007–2016-17 (2007=100)	114
5.4	Parte do rendimento do trabalho ajustado do PIB em Portugal e noutros países selecionados	114
5.5	Tendências de crescimento nos salários médios reais e na produtividade do trabalho em Portugal, 2002–16	115
5.6	Salários mensais na Europa (equivalente a tempo completo, em euros)	115
5.7a	O coeficiente de Gini de desigualdade de rendimento familiar, 2016	116
5.7b	Percentagem da população em risco de pobreza, 2016	117
5.7c	Desigualdade de rendimentos na Europa	117
5.8	Medidas de desigualdade de rendimento e salarial	118
5.9	Distribuição salarial por decil (salário médio de cada decil)	119
5.10	Salários mensais de trabalhadores por conta de outrem por nível de escolaridade (euros, milhares)	119
5.11	Salários mensais de trabalhadores por conta de outrem por grupo etário (euros, milhares)	119
5.12	Salários mensais de trabalhadores por conta de outrem por região (euros, milhares)	120
5.13	Salários mensais de trabalhadores por setor de atividade (euros, milhares)	120
5.14	Salários mensais de trabalhadores por conta de outrem por sexo, 2006–2016 (euros, milhares)	121
5.15	Proporção de homens e mulheres na distribuição salarial (por cento)	121
5.16	Características dos homens e das mulheres	122
5.17	A diferença salarial na remuneração horária entre homens e mulheres	123
5.18	Salários mínimos por mês (euros, milhares)	124
5.19	Salários mínimos em percentagem dos rendimentos médios	124
5.20	Percentagem de trabalhadores pagos abaixo, praticamente igual e um pouco acima do salário mínimo, 2013 e 2017	125
5.21	Características dos trabalhadores que auferem o salário mínimo, 2017	126
5.22	Situação no mercado de trabalho e salários por nível do rendimento familiar per capita (por cento)	127
6.1	Número de trabalhadores abrangidos pelas convenções coletivas publicadas, 2002-17 (milhares)	137
6.2	Custo unitário do trabalho (Índice 2010=100)	141
6.3	Compensação por trabalhador (euros, milhares)	141
6.4	Produtividade do trabalho (Índice 2010=100)	142
6.5	Salários acordados por negociação coletiva: variação 2011-2017 (percentagem)	143

QUADROS

1.1	Principais tendências económicas e sociais em Portugal (2008–18)	12
2.1	População e composição do mercado de trabalho e as respetivas variações, 2012–16	31
2.2	Proporção da população ativa em diferentes grupos populacionais, 2012-16 (percentagem)	31
2.3	Proporção da população empregada em diferentes grupos populacionais, 2012–16 (percentagem)	32
2.4	Distribuição do emprego por setor (por cento) e classificação setorial, 2017	36
2.5	Proporção da população desempregada dos diferentes grupos da população, 2012–16	36
3.1	Exemplos de legislação em matéria do número máximo de CTC sucessivos autorizados por lei, países europeus	57
3.2	Exemplos de legislação relativa à duração máxima cumulativa de CTC sucessivos, países europeus	57
3.3	Montantes das coimas estabelecidas por violação do código do trabalho (euros)	85
3.4	Evolução do número de inspetores do trabalho e da população ativa	87
3.5	Pedidos de intervenção entre 2011 e 2014	87
3.6	Informações técnicas e legais fornecidas pela ACT, mediante pedido	87
3.7	Casos de falsas situações de emprego identificadas pela ACT, contratos convertidos e casos remetidos à Procuradoria	88
5.1	Salário mínimo nacional, 2011-18 (mensal em euros)	124
6.1	Avisos prévios de greve, 2008–17	136
6.2	Número de trabalhadores potencialmente abrangidos por convenções entre 2008-17	137
6.3	Número de novas convenções e de renovações publicadas anualmente por tipo e número de trabalhadores abrangidos, 2005-17	138
6.4	Pedidos de extensão e aprovações, 2005–16	138
6.5	Número de instrumentos de regulamentação coletiva vigentes e trabalhadores do setor privado abrangidos, conforme declarado pelos empregadores (2005-15)	138
6.6	Pedidos de cessação de vigência das convenções	139

Lista de acrónimos e siglas

ACT	Autoridade para as Condições do Trabalho
AICEP	Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal
BCE	Banco Central Europeu
BdP	Banco de Portugal
BSSF	Mecanismo de Apoio à Solvabilidade dos Bancos
CAP	Confederação dos Agricultores de Portugal
CCP	Confederação do Comércio e Serviços de Portugal
CE	Comissão Europeia
CEACR	Comissão de Peritos da OIT para a Aplicação das Convenções e Recomendações
CEEP	Centro Europeu de Empresas de Serviços de Interesse Geral
CES	Conselho Económico e Social
CGTP	Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses
CIP	Confederação Empresarial de Portugal
CITE	Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego
CMP	Crédito Malparado
CPCS	Comissão Permanente de Concertação Social
CRL	Centro de Relações Laborais
CTC	Contrato a termo certo
CTP	Confederação do Turismo de Portugal
DGERT/MTSSS	Direção Geral do Emprego e das Relações de Trabalho/ Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
DSE	Direitos de Saque Especiais
ECOFIN	Conselho dos Assuntos Económicos e Financeiros
ETUC	Confederação Europeia dos Sindicatos
ETUI	Instituto Sindical Europeu (do inglês European Trade Union Institute)
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
FCT	Fundo de Compensação do Trabalho
FGCT	Fundo de Garantia de Compensação do Trabalho
FMI	Fundo Monetário Internacional
FMC	Formações Modulares Certificadas
GEP/MTSSS	Gabinete de Estratégia e Planeamento/Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
ICLS*	Conferência Internacional dos Estatísticos do Trabalho
IDE	Investimento Direto Estrangeiro
IE	Inquérito ao Emprego (LFS sigla inglesa – Labour Force Survey)
IECT	Inquérito Europeu sobre as Condições de Trabalho
IEFP	Instituto do Emprego e Formação Profissional
IGCP	Agência de Gestão da Tesouraria e da Dívida Pública (anterior designação Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público).
IPC	Índice de Preços no Consumidor

INE	Instituto Nacional de Estatística
IRENA*	International Renewable Energy Agency
ISCED*	Classificação Internacional Tipo da Educação
LMPE	Legislação em Matéria de Proteção do Emprego
MAF	Mecanismo Alargado de Financiamento
MdE	Memorando de Entendimento
MEEF	Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira
MTSSS	Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social
NACE	Nomenclatura Estatísticas das Atividades Económicas na Comunidade Europeia (do inglês Statistical Classification of Economic Activities)
NEET* (Jovens Nem Nem)	Jovens que não trabalham, não estudam e não estão em formação
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OIT	Organização Internacional do Trabalho
PAMT	Políticas Ativas do Mercado de Trabalho
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Pequenas e Médias Empresas
PNR	Programa Nacional de Reformas
PREVPAP	Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários na Administração Pública
REATIVAR	Programa de Reintegração Profissional de Desempregados de Longa Duração
RVCC	Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências
SNF	Sociedades Não Financeiras
SPE	Serviço Público de Emprego
TMD	Transações Monetárias Definitivas
TSU	Taxa Social Única
UE	União Europeia
UEM	União Económica e Monetária
UEAPME	Associação Europeia do Artesanato e das Pequenas e Médias Empresas
UGT	União Geral dos Trabalhadores
UNICE	União das Confederações da Indústria e do Patronato da Europa
VAB	Valor Acrescentado Bruto

* Acrónimo em inglês

Sumário executivo

Este relatório foi preparado no seguimento de consultas com o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS) de Portugal com o objetivo de avaliar a situação económica e do mercado de trabalho do país desde 2008 e analisar as perspetivas futuras. Surge no seguimento de um anterior relatório da OIT intitulado “Enfrentar a crise do emprego em Portugal”, preparado em 2013, e atualiza as suas conclusões e recomendações tendo em conta a recente evolução em Portugal e na União Europeia.

O relatório assinala três características distintivas que ajudaram Portugal durante um difícil processo de ajustamento para uma recuperação célere da economia e do mercado de trabalho

Após as crises financeiras e da dívida soberana, Portugal atravessou um difícil processo de ajustamento e recuperação comum a outras economias na Zona Euro. As consequências para o mercado de trabalho foram severas. Foram necessários quase dez anos para voltar a um período consistente de crescimento económico e atingir níveis de emprego próximos dos que se verificavam antes da crise financeira mundial.

Em primeiro lugar, o país já estava no seu próprio caminho de ajustamento antes da crise. Tinham sido implementadas gradualmente uma série de políticas que ajudaram a fomentar a reestruturação das empresas para que tivessem um maior enfoque nos setores transacionáveis, incluindo medidas para reestruturar o setor público, melhorar a qualidade das infraestruturas, apoiar a integração nas cadeias de produção globais, aumentar rapidamente o nível de habilitações dos cidadãos e cidadãs e renovar o sistema de formação. Quando as condições económicas e financeiras externas melhoraram, a economia estava pronta para a retoma.

Em segundo lugar, a experiência portuguesa não corrobora a ideia convencional de que é possível acelerar o ajustamento e recuperar rapidamente a competitividade internacional através da redução dos custos do trabalho e da flexibilização do mercado de trabalho. No caso de Portugal, parecem ter sido mais eficazes medidas com um carácter mais alargado para melhorar o ambiente empresarial, garantir o acesso ao crédito, reforçar a capacidade da administração pública, ajustar os incentivos fiscais, gerir de forma ativa e inteligente as contas públicas e preservar o salário mínimo, evitando, assim, uma queda súbita na procura interna.

Em terceiro lugar, embora o âmbito das reformas e as metas orçamentais do programa de assistência financeira em 2011-14 tenham sido decididas externamente, os vários programas de políticas foram debatidos e adotados a nível nacional, com o envolvimento dos parceiros sociais. Este foi um fator para o sucesso registado em anos mais recentes. Contribuiu para chamar a atenção para os custos sociais da consolidação orçamental e para a importância de apoiar os rendimentos e os salários a fim de impulsionar o crescimento económico. Na perspetiva deste relatório, o diálogo social – ainda que nem sempre tenha resultado num consenso unânime – foi o veículo primordial para ajustar as mudanças políticas às necessidades e circunstâncias do país e garantir a respetiva aceitação.

A aplicação efetiva de normas internacionais do trabalho relevantes também contribuiu para a prossecução do objetivo principal das várias iniciativas políticas analisadas no presente relatório, que visavam, por um lado, alcançar metas macroeconómicas sólidas e a consolidação orçamental e, por outro, a criação e

a proteção de empregos dignos, ao mesmo tempo que davam resposta às necessidades das pessoas mais vulneráveis.

Portugal tem recuperado progressivamente a estabilidade financeira e orçamental. Não obstante a recuperação da economia e do emprego, subsistem preocupações quanto à qualidade dos empregos criados e à necessidade de reforçar ainda mais a base produtiva para aumentar a capacidade de resistência aos choques externos. Estes dois objetivos não são incompatíveis. Conforme sugerido no relatório da OIT sobre Portugal apresentado em 2013, um conjunto coerente de políticas centradas no trabalho digno pode ajudar a desencadear um círculo virtuoso de maior coesão social, a melhoria do setor produtivo e a criação de empregos dignos.

Principais conclusões e considerações políticas

A sólida recuperação económica é sustentada por uma dinâmica de exportação pujante, pela diminuição da dívida e por um maior acesso a financiamento

Dez anos após o início da crise financeira mundial, o país regista uma sólida recuperação económica, conforme se reflete no crescimento robusto do PIB e no regresso aos níveis de emprego anteriores à crise. Foi restaurado um padrão consistente de crescimento económico: as exportações estão a prosperar e o país está a recuperar o acesso aos mercados financeiros internacionais; a dívida externa está a ser gradualmente reduzida; os investimentos privados estão gradualmente a aumentar; e está a surgir alguma folga orçamental que pode ser usada parcimoniosamente para dar resposta aos estrangulamentos ao crescimento económico e apoiar a coesão social.

De uma forma geral, a retoma da economia beneficiou com a relativa diversificação das exportações, que têm sido um dos principais motores do crescimento recente; com os ganhos de eficiência das despesas públicas e com as alterações nos regulamentos aplicáveis às empresas.

Medidas de apoio ao rendimento e outras medidas do lado da procura podem dar um maior impulso ao crescimento do PIB

Observou-se igualmente uma mudança nas políticas para uma atitude orçamental mais acomodatória, numa tentativa de manter um equilíbrio entre por um lado, um compromisso credível para com a consolidação orçamental e a redução gradual da dívida pública e, por outro, a necessidade de apoiar o rendimento, a procura interna, a recuperação geradora de emprego e o investimento. O crescimento significativo registado entre 2016 e 2018 assenta, em parte, na recuperação da procura interna e, sobretudo, do investimento – um facto que se regista com agrado e que poderá aumentar ainda mais o PIB.

A evolução a nível externo e interno contribuiu para impulsionar a procura de mão-de-obra. A oferta de mão-de-obra encontra-se numa boa posição para aproveitar as novas oportunidades de emprego. O nível de habilitações dos portugueses aumentou substancialmente ao longo da última década e há quase tantas mulheres quanto homens no mercado de trabalho. Assim, assistiu-se a um aumento considerável no emprego que recuperou o terreno perdido e atingiu os 4,8 milhões de pessoas no final de 2017, enquanto o desemprego caiu para valores observados pela última vez em 2003.

Apesar do aumento do emprego, a qualidade do emprego e os salários continuam baixos

Contudo, subsistem preocupações quanto à qualidade dos empregos. Há uma segmentação generalizada do mercado de trabalho, com um grande número de empregos temporários. Os empregos estáveis e seguros estão especialmente limitados para as classes mais jovens, apesar destes terem cada vez mais qualificações académicas. Os salários permaneceram praticamente inalteráveis em termos reais e são baixos relativamente à média da UE, embora os repetidos aumentos do salário mínimo tenham contribuído para um ligeiro declínio nas desigualdades.

Uma das áreas a exigir uma atenção futura será o nível de formação bruta de capital fixo. A disponibilidade de crédito começou a aumentar e o custo do crédito tem vindo a diminuir com a descida das taxas de juro aplicadas às sociedades não financeiras. Em 2017, o crédito às empresas cresceu pela primeira vez desde 2011, mas a maioria das empresas ainda parece hesitante em contrair empréstimos para fins de investimento.

Os esforços futuros devem reforçar a vantagem competitiva de Portugal e explorar espaço para a expansão orçamental

Continua a haver necessidade de prudência orçamental de forma a assegurar que a dívida pública segue uma tendência decrescente a médio e longo prazo. Uma reação excessiva dos mercados financeiros pode resultar em juros mais altos da dívida portuguesa, caso surjam novamente condições para uma turbulenta reapreciação dos riscos na Zona Euro.

Relativamente ao futuro, importa reforçar a posição competitiva do país e, ao mesmo tempo, garantir oportunidades para empregos seguros e bem remunerados para todas as pessoas, apoiadas por medidas de proteção social adequadas. A curto prazo, deve explorar-se um eventual espaço para a expansão orçamental. As tentativas de redução da dívida externa não devem comprometer o investimento público, cuja percentagem se cifrou em 1,8% do PIB em 2017 – um nível reduzido em termos históricos. Os investimentos públicos podem ajudar a atrair investimentos privados produtivos.

O alinhamento dos salários com ganhos de produtividade pode ampliar a recuperação, mas os investimentos e a diversificação também são essenciais

Além disso, as condições para a negociação coletiva devem ser restabelecidas na plenitude a fim de se proceder ao ajustamento dos salários após vários anos de estagnação e alinhar os mesmos de acordo com o crescimento a longo prazo da produtividade. Tal poderá estimular a procura interna e aprofundar a recuperação. Poderá ter um impacto na competitividade dos preços das exportações portuguesas, se os ganhos de produtividade forem ignorados, mas é possível absorver os seus efeitos conforme prova a experiência da última década. Portugal não se deve envolver numa concorrência de preços com os Estados-Membros mais recentes da UE e com a Ásia. As pressões salariais podem, na realidade, constituir um incentivo para as empresas investirem em avanços técnicos e na inovação. Este facto é particularmente relevante para Portugal, que sofre de um reduzido nível de capital por trabalhador quando comparado com outras economias europeias.

Conforme sugerido no relatório de 2013 da OIT, a promoção do investimento, as reformas no ambiente empresarial e as medidas de apoio financeiro devem ser formuladas no âmbito de uma estratégia de crescimento bem definida que vise a diversificação, a inovação e a aproximação à fronteira tecnológica em bens e serviços de média e alta tecnologia em mercados com maior valor acrescentado, como as TIC, turismo, nichos agrícolas e indústrias verdes. Os setores público e privado devem prosseguir esforços conjuntos para melhorar o apoio financeiro às empresas, assim como o desenvolvimento de competências, os serviços de apoio às empresas, a promoção de clusters e a valorização da cadeia de valor.

O caso de Portugal sugere que a política macroeconómica da UE não deve ter uma abordagem universal

Os desenvolvimentos na Zona Euro afetam consideravelmente as tendências a nível nacional. A experiência de ajustamento de Portugal constitui uma base de reflexão sobre a forma como a União Europeia pode, no futuro, proteger melhor os seus Estados-Membros das crises financeiras e económicas, por exemplo, mediante o ajustamento da política monetária da UE às necessidades de todos os países, pelo alargamento do âmbito dos instrumentos de estabilização financeira e pela revisão da condicionalidade associada a esses instrumentos, sobretudo quando diz respeito a alterações na regulamentação do mercado de trabalho.

As reformas para a proteção do emprego, induzidas pelo Memorando de Entendimento, eram desnecessárias num mercado de trabalho suficientemente flexível e já caracterizado por uma elevada taxa de contratos de trabalho temporário

Portugal adotou várias reformas da legislação sobre a proteção do emprego (LPE) em consonância com o Memorando de Entendimento (MdE), celebrado em 2011 entre o Governo português e os seus parceiros internacionais.¹ Estas reformas também constavam de um acordo tripartido assinado em janeiro de 2012.² Um dos objetivos explícitos das reformas era “combater a segmentação do mercado de trabalho, promover a criação de emprego e facilitar a transição dos trabalhadores entre profissões, empresas e setores”.

1. A Comissão Europeia (CE), o Banco Central Europeu (BCE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

2. O acordo não foi assinado por uma das centrais sindicais.

A lista de reformas prescritas pelo MdE abrangiam o alinhamento das indemnizações por cessação do contrato para os contratos sem termo com as indemnizações para os contratos a termo certo; a redução geral das indemnizações e a alteração dos motivos válidos para despedimentos. Além disso, foram adotadas várias outras medidas, incluindo renovações adicionais transitórias de contratos temporários, uma diminuição das indemnizações por cessação do contrato e um alargamento da duração total dos contratos de muito curta duração.

Há muito que a segmentação do mercado de trabalho é uma característica do mercado de trabalho português. Os contratos temporários afetam de forma desproporcional os trabalhadores mais jovens (15-24) e o recurso a este tipo de contratos passou de menos de 40% em 2000 para mais de 60% no início de 2010 para este grupo etário – um número que se manteve desde então. Este facto contribuiu parcialmente para o aumento de quase 5% na proporção de contratos temporários no total de emprego por conta de outrem nos últimos 20 anos. Na maioria dos casos – e ao contrário de outros países – os contratos temporários são sobretudo involuntários.

No início da última recessão económica mundial, o quadro legal favorecia a utilização de contratos temporários, uma situação que foi reforçada pelas reformas introduzidas entre 2011 e 2013. A maior facilidade de utilização dos contratos temporários foi acompanhada por uma diminuição da proteção do emprego dos trabalhadores permanentes sem que isso resultasse numa mudança na proporção de trabalhadores temporários em relação ao total de trabalhadores. Desse modo, as reformas do processo de ajustamento reduziram as proteções sem que isso trouxesse benefícios para o emprego ou para o mercado de trabalho.

A segmentação continua a suscitar preocupações em termos de igualdade e eficiência. Relativamente à igualdade, as preocupações decorrem do facto de trabalhadores com diferentes tipos de contratos se depararem com diferentes condições de trabalho, incluindo penalizações em termos de rendimentos, desenvolvimento de competências e perspetivas para os trabalhadores temporários. A eficiência também é comprometida porque os trabalhadores temporários recebem menos formação no posto de trabalho e a sua elevada rotatividade não favorece a acumulação de competências e conhecimentos a nível interno, reduzindo – se, assim, a produtividade geral.

As futuras políticas devem incluir incentivos para converter os contratos temporários em contratos permanentes e assegurar a igualdade de tratamento em todos os contratos

Embora reconhecendo a importância dos esforços recentes, são necessárias outras medidas políticas para lidar com a segmentação do mercado de trabalho e que devem dar resposta às suas três características principais: a elevada percentagem de emprego temporário (involuntário); o reduzido volume de transições para contratos permanentes e as condições de trabalho desiguais consoante os tipos de contrato. Tais medidas podem incluir a aplicação de limites mais rígidos à utilização de contratos temporários e a garantia do cumprimento desses regulamentos. O acordo tripartido para as alterações ao Código do Trabalho – alcançado aquando da redação do presente relatório e na base do Proposta de Lei do Governo nº 136/XIII aprovada na Assembleia da República – dá passos nessa direção. É possível encorajar as empresas a converter os trabalhadores temporários em trabalhadores permanentes através de vários incentivos, designadamente na área da formação a ministrar aos trabalhadores temporários. As medidas devem incluir também a igualdade de tratamento e de condições de trabalho, eliminar os incentivos à utilização dos contratos temporários com o objetivo único de reduzir os custos do trabalho, munir as empresas de instrumentos suficientes para garantir a flexibilidade interna ao invés da externa e estimular respostas através de um diálogo social que inclua os trabalhadores temporários.

Após alterações de desregulação do trabalho, o horário de trabalho – já elevado de acordo com os padrões da UE – aumentou sem que daí resultasse uma melhoria nas oportunidades de emprego

A regulação em matéria de horário de trabalho, organização do tempo de trabalho, períodos de descanso e férias - tem sido uma questão central nas alterações legislativas que têm vindo a ser introduzidas desde 2008. Aqui estão incluídas as reformas adotadas durante o período de ajustamento, que visavam aumentar a flexibilidade do horário de trabalho de forma a melhorar as oportunidades de emprego e a economia em geral. No entanto, a experiência portuguesa fornece poucos elementos de prova de que a desregulamentação funcionou. Tal pode dever-se, em parte, ao facto do Código do Trabalho nacional já prever a flexibilidade do horário de trabalho, quer para as entidades empregadoras quer para os trabalhadores.

As alterações introduzidas ao abrigo do MdE abrangeram o alargamento das disposições de flexibilização do tempo de trabalho – incluindo o banco de horas, a redução em 50% do valor das horas extraordinárias e

a eliminação dos períodos de descanso compensatório pelas horas extraordinárias. Foram acompanhadas por um acordo tripartido alcançado no diálogo social em 2012, que incluía a eliminação de quatro feriados nacionais e dos “dias de ponte”. Subsequentemente, algumas alterações foram contestadas junto do Tribunal Constitucional, que realçou que não poderiam ser impostas aos contratos coletivos em vigor sem que constituíssem uma violação ao direito fundamental à negociação coletiva, assim deixando em vigor algumas cláusulas mais favoráveis dos contratos coletivos.

Com a descida do pagamento das horas extraordinárias e a estagnação dos salários, estes horários de trabalho mais longos muitas vezes significam mais trabalho por menos dinheiro

O número médio de horas de trabalho normais por semana aumentou, em média, uma hora – entre 2009 e 2016 – e ainda mais para as mulheres – embora Portugal já estivesse no quartil superior na UE. A proporção de trabalhadores que fazem horas extraordinárias também aumentou e mantém a tendência de subida. Depois de um grande aumento o número de horas relacionado com o subemprego começou a diminuir para valores de 2015, com uma proporção descendente de pessoas a trabalhar a tempo parcial mas que preferiam trabalhar a tempo completo. Este dado poderá sugerir que se registou alguma melhoria nas opções para as pessoas que trabalham a tempo parcial. No entanto, o aumento das horas e a estagnação dos salários mensais reduziram efetivamente a remuneração horária dos trabalhadores.

A regulação do tempo de trabalho em articulação com os salários e outros aspetos do emprego pode ajudar os trabalhadores e os empregadores a obterem uma flexibilidade ótima

A decisão dos tribunais sobre a relação entre reformas e convenções coletivas implica que a melhor solução é a articulação das políticas através do diálogo social. Embora algumas das reformas ainda estejam em vigor, há outras que, recentemente, foram alteradas ou voltaram à sua configuração anterior à crise (por exemplo, a reintrodução de quatro feriados e discussões para que o banco de horas seja novamente objeto da negociação coletiva). De um modo mais geral, o tempo de trabalho deve ser visto como um dos elementos do emprego e deve ser regulado em conjunto com outros aspetos do emprego – incluindo salários – que, na sua totalidade, podem conferir a flexibilidade necessária desejada tanto por trabalhadores como empregadores. A aplicação das medidas reguladoras será crucial tanto para os trabalhadores como para os empregadores, ao mesmo tempo que a negociação coletiva poderá desempenhar um papel central.

Estas considerações são especialmente importantes tendo em conta os debates políticos em curso sobre o futuro do trabalho e o impacto da tecnologia nos trabalhadores e empregadores. A recente iniciativa regulamentar em matéria de teletrabalho coloca Portugal na primeira linha de países que reconhecem a necessidade de equilibrar os impactos positivos e negativos que a tecnologia pode ter nos trabalhadores e empregadores. A recente resolução da Assembleia da República que regula situações em que os trabalhadores estão de prevenção ou contactáveis on call, com implicações no “direito a desligar”, pode constituir uma medida importante para ajudar à conciliação trabalho-família dos trabalhadores.

As inspeções do trabalho sofreram uma quebra à medida que as reformas preconizadas pelo ajustamento reduziram os recursos e aumentaram a complexidade da legislação laboral

A aplicação da legislação laboral em Portugal está a cargo de uma única instituição, a Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT), que se encontra sob a tutela do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. O Código do Trabalho de 2009 e as suas sucessivas alterações que flexibilizaram as formas contratuais e a organização do trabalho e alargaram os regimes de responsabilidade, também aumentaram a complexidade jurídica dos mecanismos de execução. Muitos dos novos mecanismos jurídicos exigiram mais esforços para elaborar um processo legal, diminuindo, assim, a capacidade de execução da ACT.

As reformas ao abrigo do programa de ajustamento acentuaram ainda mais a complexidade da legislação laboral, ao mesmo tempo que reduziram os recursos disponíveis para as inspeções (por exemplo, cortes salariais, congelamento da progressão na carreira e menor número de inspetores). Tal diminuiu a motivação do pessoal e reduziu a capacidade da ACT de exercer efetivamente as suas funções de entidade reguladora, dado que é obrigada a concentrar-se cada vez mais nos pedidos individuais que têm um efeito reduzido no ambiente regulamentar.

Entre 2011 e 2014, o número de inspeções diminuiu significativamente, tal como a taxa de visitas inspetivas proativas e o número de pareceres jurídicos e técnicos emitidos pela ACT. Esta quebra é explicada, em parte, pela alteração na metodologia usada para registar as inspeções, mas também é o resultado das difíceis opções de consolidação orçamental que o Governo teve de fazer. A eficiência foi também prejudicada pela incompatibilidade do sistema eletrónico interno que possui fontes de dados diferentes das outras agências reguladoras do Estado, por exemplo, para produzir relatórios automáticos ou painéis de avaliação. A aplicação da recente Lei nº 42/2016, de 28 de dezembro que autoriza o cruzamento de dados entre a Autoridade Tributária, a Segurança Social e a ACT, é um passo na direção certa a este respeito e pode constituir a base para mais componentes de análise de um sistema de TI integrado.

É possível melhorar a aplicação tradicional da lei mediante o planeamento estratégico e novos instrumentos jurídicos, sendo que, recentemente, foram dados alguns passos na direção certa

Consequentemente, todas as questões analisadas neste relatório exigem medidas mais eficazes a nível de aplicação da lei. Um passo importante seria a implementação de um planeamento estratégico em vez da utilização individual das abordagens tradicionais em matéria de aplicação, educação e comunicação. Esperam-se melhorias a este respeito dado que, desde 2015, a ACT tem vindo a aumentar, lentamente, os seus recursos humanos, ainda que o seu efetivo continue aquém daquilo que seria desejável. Novos instrumentos jurídicos também podem ter um impacto no cumprimento da lei, como a recente competência para a ação de reconhecimento da existência de relações de trabalho instituída pela Lei nº 63/2013, de 27 de agosto, de 27 de agosto. Além disso, é importante dar continuidade ao recrutamento de pessoas com competências técnicas e manter a motivação do pessoal mediante o investimento na formação e na capacitação e incentivos transparentes à progressão na carreira. Por último, embora os dados não revelem resultados imediatos, têm sido suscitadas preocupações relativamente à capacidade de os tribunais de trabalho receberem novos casos encaminhados pelos inspetores – uma questão que deverá ser resolvida para aumentar a eficiência e eficácia do mecanismo geral de aplicação do Código do Trabalho.

As políticas ativas do mercado de trabalho – desde a criação de emprego e a formação até aos serviços públicos de emprego – são um fator crucial subjacente à recuperação do mercado de trabalho em Portugal desde 2013

Em consonância com as recomendações de política contidas no estudo de 2013 da OIT, uma ênfase renovada nas políticas ativas do mercado de trabalho (PAMT) contribuiu significativamente para a recuperação do mercado de trabalho observada em Portugal a partir de 2013. Mais especificamente, o apoio direto e indireto à criação de emprego consolidou o crescimento do emprego, enquanto que as reformas que visavam melhorar a prestação dos serviços públicos de emprego contribuíram para ativar (e traçar o perfil) das pessoas em situação de desemprego com maior eficácia e as medidas de formação (sobretudo aquelas de duração mais longa) aumentaram as hipóteses de emprego por parte de quem participou nelas.

Contudo, um grande número dos novos postos de trabalho eram temporários e beneficiaram apenas ligeiramente os jovens NEET e os desempregados de longa duração. Tal ficou a dever-se, por um lado, ao facto das PAMT não se focarem especificamente nos segmentos mais vulneráveis do mercado de trabalho e, por outro, à conceção de sistemas de incentivo ao emprego que visavam apoiar a criação de emprego independentemente da sua qualidade. Os esforços recentes para melhorar o direcionamento das PAMT e o seu impacto nos recrutamentos permanentes devem continuar.

Futuramente as PAMT devem reforçar a eficácia e visar um maior número de trabalhadores desfavorecidos, incluindo jovens e desempregados de longa duração

As mais recentes políticas contribuíram significativamente para dar resposta a algumas das limitações na conceção das anteriores PAMT, ao mesmo tempo que fomentam a inclusão. A título de exemplo, o programa Contrato-Emprego, criado em 2017, tinha como objetivo o apoio à criação de contratos de trabalho sem termo mediante a restrição da utilização de contratos temporários apenas a categorias específicas de trabalhadores desfavorecidos, como os desempregados de longa duração. Além disso, a iniciativa de formação Qualifica 2017 mais direccionada para as pessoas com baixas competências, ao mesmo tempo que reforça as componentes de formação profissional. Também a reforma realizada em 2016 dos serviços públicos de emprego melhorou a qualidade dos serviços prestados na medida em que passaram a oferecer um apoio mais personalizado às pessoas em situação de desemprego.

Embora as recentes iniciativas políticas introduzidas no país no domínio das PAMT avancem no bom sentido de forma a melhorar o enfoque, a execução e a inclusão, ainda há margem para melhorar. Em primeiro lugar, seria importante reforçar a capacidade institucional do serviço público de emprego reduzindo o número de casos por gestor de carreira e melhorando a capacidade para monitorizar a sustentabilidade a longo prazo das colocações feitas através das várias PAMT. Em segundo lugar, dado que cerca de um terço dos jovens NEET não está registado no serviço público de emprego, é fundamental introduzir serviços de proximidade mais robustos (por exemplo, feiras de emprego, campanhas nas redes sociais, envolvimento direto com as comunidades, etc.) para reforçar a interação dos jovens com o serviço público de emprego. Por último, com a melhoria das condições económicas, é importante aproveitar esta oportunidade para reequilibrar o atual quadro das PAMT através da reafetação de parte das despesas com incentivos para o emprego a outras PAMT mais adaptadas, por exemplo, um regime de incentivos mais forte à criação de empresas por parte das pessoas em situação de desemprego. Já foram dados passos importantes nesta direção com o lançamento, em 2016, de uma nova estratégia integrada para apoio ao empreendedorismo – *Startup Portugal*.

O salário mínimo, um instrumento crucial do mercado de trabalho em Portugal, contribuiu para reduzir as desigualdades de rendimento

Embora os salários tenham crescido antes da crise, registaram um decréscimo acentuado entre 2010 e 2013 e estabilizaram num valor ligeiramente acima dos níveis anteriores à crise. Os salários médios reais eram 3% superiores em 2016 face a 2007. Portugal tinha um peso do trabalho semelhante ao de outros países europeus, mas observou uma forte quebra entre 2009 e 2015 quando a produtividade do trabalho cresceu mais rapidamente do que os salários. Embora o declínio do peso do rendimento do trabalho no produto tenha atingido o seu valor mínimo em 2015, ainda continua muito abaixo do valor verificado no início dos anos 2000 e abaixo de muitos outros países europeus, o que sugere que poderá haver margem para um futuro aumento dos salários, desde que seja feito de forma sustentável e cuidadosa. Ao mesmo tempo, os salários médios continuam baixos quando comparados com a UE (aproximadamente 900€ face a 2000€ na UE em termos globais), o que explica, pelo menos em parte, a emigração de jovens para outros países. Ainda que as desigualdades sejam comparativamente elevadas em Portugal, tanto a desigualdade salarial como a desigualdade de rendimentos registaram um decréscimo nos últimos anos. Há dois fatores que podem explicar o recuo na desigualdade salarial: a quebra dos salários dos 10% de topo com salários mais elevados durante os últimos anos e a subida dos salários dos trabalhadores com salários mais baixos, apoiada pela política de salário mínimo de Portugal.

O salário mínimo é um instrumento importante do mercado de trabalho em Portugal, que contribuiu para aumentar os salários dos trabalhadores com baixas remunerações e reduzir a desigualdade salarial. A definição de um nível adequado para o salário mínimo tem um impacto tanto ao nível da desigualdade, como da pobreza. Em Portugal, cerca de um quinto dos trabalhadores por conta de outrem auferem o salário mínimo; outro quinto não ganha mais de 25% a mais para além do salário mínimo. Este facto demonstra a importância do salário mínimo, que não só beneficia os jovens trabalhadores, mas também os trabalhadores mais experientes e idosos e as mulheres – que constituem 61% dos trabalhadores por conta de outrem que auferem o salário mínimo. Embora o salário mínimo seja baixo em termos absolutos face a outros países europeus, é relativamente elevado quando comparado com o salário mediano em Portugal, mas relativamente similar em comparação com o salário médio, que é parcialmente um reflexo da relativamente elevada desigualdade de rendimento, embora em declínio. Considerando estas complexidades, seria importante estabelecer um sistema para monitorizar com rigor os efeitos do salário mínimo no emprego e, sobretudo, no emprego jovem.

As políticas futuras devem centrar-se na redução da desigualdade de género e no crescimento dos salários através da educação e do reforço das competências

As estatísticas sobre as diferenças salariais entre homens e mulheres mostram que estas diminuíram ligeiramente na última década, mas continuam elevadas, com os homens a ganharem aproximadamente 19% a mais do que as mulheres. Esta diferença tem sido atribuída a vários fatores, incluindo o facto de que as mulheres tendem a trabalhar em empresas e empregos que pagam salários mais baixos e não têm o mesmo acesso aos lugares de topo – aquilo que se designa “teto de vidro”. Nesse sentido, poderiam ser tomadas mais medidas para reduzir as diferenças salariais entre homens e mulheres. Para ultrapassar a desigualdade salarial é necessário um esforço sustentado a vários níveis e um amplo leque de abordagens políticas, incluindo o combate aos estereótipos de género sobre o papel e as aspirações das mulheres, o reforço das políticas em matéria de maternidade, paternidade e licença parental, assim como a promoção

de um maior equilíbrio na partilha das responsabilidades familiares. Salário igual ao nível das empresas também requer métodos de avaliação dos postos de trabalho sem enviesamento de género.

Uma atenção permanente à igualdade de acesso à educação e às políticas para aumentar as competências da mão-de-obra – particularmente da mão-de-obra que se encontra na base da distribuição – também contribuiria para salários mais elevados. Uma importante fonte de desigualdade de rendimentos é a elevada incidência de desemprego entre as populações vulneráveis e a subsequente pressão negativa sobre os salários dos trabalhadores pouco qualificados.

O diálogo social tem tido um papel chave na recuperação bem-sucedida de Portugal, mas é necessário revitalizar a cultura da negociação coletiva para garantir um crescimento inclusivo

É notável que se tenha recorrido tanto ao diálogo social antes, durante e após a crise. Embora não raras vezes tenha sido difícil chegar a um consenso alargado, os parceiros sociais foram consultados na maioria das decisões. Quando as decisões foram tomadas de forma unilateral ou contra os interesses dos sindicatos e/ou dos empregadores, o conflito e a resistência surtiram efeito. No entanto, o congelamento da negociação coletiva a nível setorial durante o período do MdE significou que os trabalhadores e os empregadores não puderam utilizar este instrumento de política para responder à crise.

Em geral, as convenções coletivas continuam a estabelecer termos e condições que são iguais ou apenas ligeiramente superiores aos mínimos exigidos por lei, sobretudo no que respeita aos salários. O teor da maioria das convenções coletivas, com algumas exceções significativas recentes, aparentemente, manteve-se praticamente inalterado quando comparando os períodos antes e após a crise. Ora isto indica a necessidade de revitalizar a cultura de negociação coletiva e celebrar contratos mais dinâmicos e que reflitam melhor os atuais desafios do mercado de trabalho, incluindo temas que não se limitem aos salários e ao horário de trabalho. O acordo tripartido, celebrado em maio de 2018, pode constituir um marco importante no restabelecimento de uma cultura mais forte de negociação coletiva.

O objetivo do MdE e a legislação subsequente para descentralizar a negociação coletiva do nível setorial para o nível empresarial não foi alcançado. O predomínio da negociação a nível setorial associado ao uso de mecanismos de extensão resulta numa elevada cobertura da negociação coletiva (85% em 2016), num resultado amplamente apoiado pelos sindicatos e pelas organizações patronais. Contudo, os números relativamente baixos de filiação sindical (menos de 9% no setor privado) podem suscitar problemas de representatividade e de aproveitamento, ou seja, os trabalhadores beneficiam dos acordos sem que pertençam a um sindicato ou paguem as quotas sindicais.

As alterações introduzidas desde 2014 nos critérios para a concessão de extensões das convenções coletivas tiveram um efeito positivo no número de contratos e trabalhadores abrangidos, embora estes dois indicadores ainda não tenham atingido os níveis de 2008. O número total de novas convenções caiu de 296 em 2008 para 94 em 2013, tendo recuperado para 208 em 2017. Já a cobertura total da negociação coletiva com os novos contratos passou de quase 1,9 milhões de trabalhadores para 241.000 trabalhadores, antes de voltar a subir para 821.000. É nítido que as alterações na legislação e nas portarias de extensão tiveram um impacto direto no número de contratos e trabalhadores abrangidos e que o fosso entre a cobertura anterior e posterior à crise subsiste elevado.

A extensão das convenções coletivas é um importante instrumento de política para promover a negociação coletiva e consolidar o seu papel na redução das desigualdades e na promoção da inclusão. Por conseguinte, seria desejável manter um sistema de extensões, ao mesmo tempo que se monitoriza os impactos dos critérios adotados em junho de 2017.

Por fim, os salários mínimos têm uma influência cada vez maior na média dos salários na economia. Por conseguinte, deveria avaliar-se de que forma é possível usar melhor a negociação coletiva a diferentes níveis para associar os salários ao crescimento da produtividade à escala setorial e empresarial. Tal pode ajudar a evitar a armadilha dos salários baixos e, ao invés, conduzir a um ciclo virtuoso de maior crescimento da produtividade e a um maior aumento dos salários e do consumo interno o que, por sua vez, conjugado com maiores níveis de competências e investimentos de capital, resulta num maior aumento da produtividade.

Acerca deste relatório

O relatório está organizado da seguinte forma: o Capítulo 1 centra-se nas tendências económicas e nos padrões do lado da procura. No Capítulo 2 analisa-se a evolução no mercado de trabalho ao longo da última década até 2017. No Capítulo 3 avaliam-se as alterações legislativas e regulamentares que foram implementadas no âmbito do programa de ajustamento de 2011 acordado com a Comissão Europeia (CE), o Banco Central Europeu (BCE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) – ou como resposta ao mesmo – nas áreas da proteção do emprego e regulamentação dos contratos, horário de trabalho e inspeção do trabalho. O Capítulo 4 apresenta uma panorâmica das reformas recentes em matéria de Políticas Ativas do Mercado de Trabalho (PAMT), analisa a sua eficácia na melhoria do mercado de trabalho e das condições sociais e, por fim, sugere um conjunto de opções políticas para o futuro. No Capítulo 5 analisam-se as tendências nos salários e abordam-se as questões da desigualdade, pobreza e as diferenças entre homens e mulheres. O Capítulo 6 centra-se nas alterações legislativas e políticas em matéria de negociação coletiva. Cada capítulo inclui conclusões empíricas e analíticas e termina destacando os principais desafios e considerações políticas.

Panorama do desempenho económico e padrões do lado da procura (2008-18)

PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Portugal atravessou muitas dificuldades económicas ao longo da última década, mas está a recuperar com resultados surpreendentes.

Um dos principais motores da recuperação é o forte crescimento das exportações, firmemente assente num conjunto de mudanças e reformas estruturais, algumas das quais anteriores à crise: a reestruturação das empresas e transição para setores transacionáveis; maior integração nas cadeias de valor globais; maiores competências e qualificações académicas; investimento em infraestruturas; reformas do setor público e alterações na regulamentação relativa às empresas e ao mercado de trabalho.

Outra das principais causas foi a mudança para uma política orçamental mais acomodatória nos últimos anos, numa tentativa de manter um equilíbrio entre, por um lado, um compromisso credível para com a redução gradual da dívida pública e, por outro, a necessidade de apoiar o rendimento, a procura interna e o emprego.

Os recentes aumentos dos salários e dos investimentos privados – sobretudo nos setores transacionáveis – estão a sustentar a procura interna, ao passo que a recuperação da rentabilidade do sistema bancário nacional está a ajudar a estimular a confiança entre os investidores nacionais e estrangeiros.

Numa perspetiva de futuro, deveria avaliar-se a possibilidade de expansão orçamental para estimular a procura agregada, respeitando os compromissos assumidos com a UE.

Os esforços para a redução da dívida externa a longo prazo não devem ser um entrave ao crescimento e não devem comprometer o investimento público e privado. A promoção do investimento, o apoio financeiro e o desenvolvimento de competências devem estar orientados para bens e serviços de média e alta tecnologia com um elevado valor acrescentado.

A experiência de ajustamento portuguesa deve ser usada para analisar e melhorar os instrumentos que a União Europeia pode adotar para prestar assistência e proteger os seus Estados-Membros dos choques financeiros e económicos. ■

Portugal atravessou muitas dificuldades económicas ao longo da última década, mas está a recuperar de forma surpreendente. O país que já estava a registar um crescimento modesto nos primeiros anos deste século foi duplamente atingido pela crise financeira internacional e pela crise da dívida na Zona Euro. O impacto ao nível do emprego e dos rendimentos foi drástico. Desde o início da crise financeira, em 2008, até aos primeiros sinais de recuperação no segundo trimestre de 2013, perderam-se mais de 600.000 empregos – cerca de 12,5% do emprego total no país. Além disso, entre 2011 e 2014, cerca 500.000 portugueses emigraram em busca de oportunidades no estrangeiro. Desde então o crescimento ganhou um novo dinamismo, o desemprego diminuiu e os padrões de vida, em 2017, regressaram aos níveis de 2008 (consultar quadro 1.1). As exportações estão em alta e o país voltou a ter acesso aos mercados financeiros internacionais.

Subsistem ainda lacunas no mercado de trabalho e algumas preocupações relativas à qualidade dos novos empregos, especialmente para os jovens, conforme será analisado nos próximos capítulos. Além disso, a elevada dívida externa do país pode ainda constituir um risco, em caso de regresso da instabilidade financeira e económica internacional. No entanto, em geral, o processo de ajustamento e recuperação está em terreno firme graças a uma combinação de fatores e políticas que vão além da convencional receita de consolidação orçamental e hiper desregulamentação. Os ensinamentos do caso português podem ser muito valiosos para países que enfrentem uma grave contração económica, assim como para a conceção de medidas que visem melhorar e reforçar a arquitetura monetária, orçamental e financeira da União Europeia.

Este capítulo tem como objetivo avaliar, de forma sucinta, o desempenho macroeconómico do país ao longo da última década e as perspetivas a curto prazo. Depois, destacam-se os principais desafios e questões de política. Tendências detalhadas sobre o emprego, desemprego e assuntos de política relativos à legislação de proteção do emprego, o âmbito das políticas ativas do mercado de trabalho, os salários e a negociação coletiva não estão incluídos neste capítulo, mas são abordados noutros capítulos do relatório.

1.1 Principais tendências económicas e sociais em Portugal (2008–18)

QUADRO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018*
Taxa de crescimento do PIB	0.2	-3.0	1.9	-1.8	-4.0	-1.1	0.9	1.8	1.6	2.7	2.4
Rendimento real per capita (2000=100)	100	97	99	97	93	93	94	96	98	101	n/a
Investimento em percentagem do PIB	22.8	21.1	20.5	18.4	15.8	14.8	15.0	15.3	14.9	16.2	17.0
dos quais investimentos das empresas em percentagem do PIB	3.7	4.1	5.3	3.5	2.5	2.2	2.0	2.3	1.5	1.8	2.1
Dívida pública em percentagem do PIB	71.7	83.6	96.2	111.4	126.2	129.0	130.6	128.8	130.1	125.7	121.7
Défice orçamental em percentagem do PIB	-3.8	-9.8	-11.2	-7.4	-5.7	-4.8	-7.2	-4.4	-2.0	-3.0**	-1.1
Conta corrente em percentagem do PIB	-12.1	-10.4	-10.1	-6.0	-1.8	1.6	0.1	0.1	0.7	0.4	0.2
Crescimento das exportações (%)	-0.3	-10.7	9.5	7.0	3.4	7.0	4.3	6.1	4.1	7.0	6.6
Taxa de desemprego (%)	7.6	9.4	10.8	12.7	15.6	16.2	13.9	12.4	11.1	9.0	7.8

* Previsões. ** Dos quais -2,1% foram para a recapitalização da Caixa Geral de Depósitos (CGD)

Fonte: Banco de Portugal, exceto o crescimento das exportações (Eurostat) e as previsões para 2018 (FMI).

A recuperação de Portugal assenta em bases concretas

Uma recuperação económica célere...

Após as dramáticas recessões de 2008-2009 e 2011-2013, quando o PIB caiu abruptamente e o desemprego atingiu níveis nunca antes vistos, o país vive agora uma recuperação célere. A taxa de crescimento em Portugal passou a ser positiva em 2014 (figura 1.1). Tal como os outros países extremamente endividados na Zona Euro, esta evolução foi impulsionada pela mudança de política monetária do Banco Central Europeu (BCE), que passou de uma subida das taxas de juro em 2011 para uma política de flexibilização monetária de larga escala e, através do seu programa de Transações Monetárias Definitivas (TMD) em 2012, comprometeu-se a comprar obrigações do Estado no mercado secundário para apoiar o valor do Euro a qualquer custo. Isto pôs cobro à acentuada reapreciação dos riscos entre as obrigações do Estado na Zona Euro e restabeleceu a ordem nos mercados financeiros europeus (Coéré, 2013). Em seguida, a retoma em Portugal ganhou ímpeto e começou a acelerar a partir do final de 2016. Em 2017, pela primeira vez desde 2009, o crescimento económico do país foi superior ao da Zona Euro.

FIGURA 1.1 Tendências do PIB real e emprego (3ºT 2008=100)

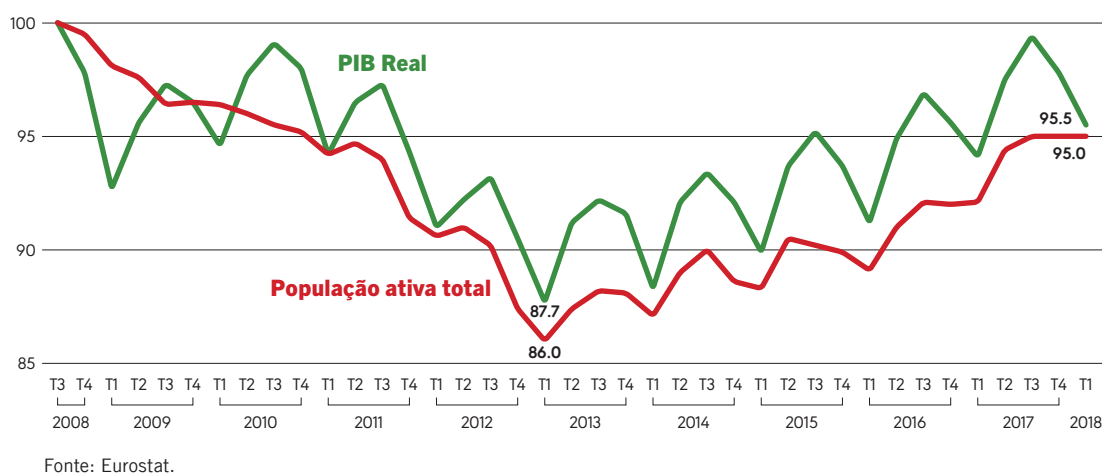
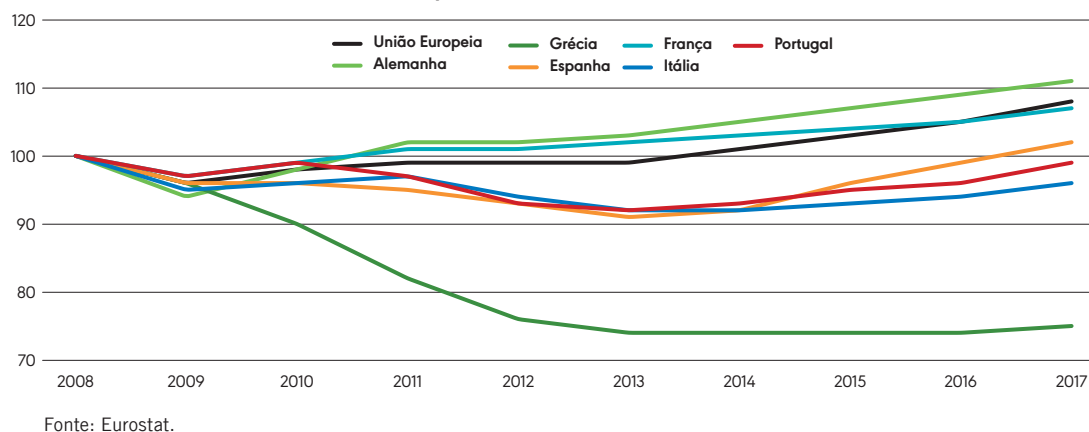


FIGURA 1.2 Taxa de crescimento do PIB real per capita em alguns países selecionados da Europa, 2008-17 (2008=100)



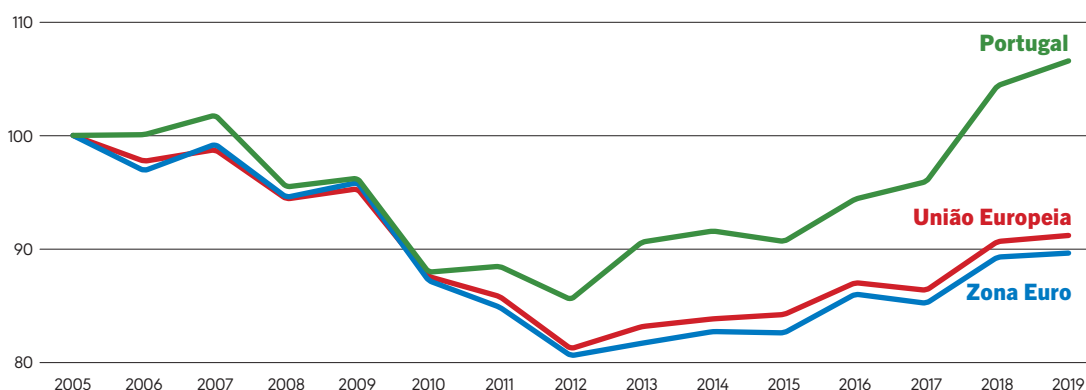
As projeções a curto prazo indicam uma tendência positiva semelhante, embora existam opiniões divergentes sobre a robustez do crescimento económico futuro. O Governo considera que as projeções do FMI para um cenário base que apontam para uma taxa de crescimento real do PIB de 2,4% em 2018 e 1,8% em 2019 são conservadoras (FMI, 2014). Quaisquer que sejam as projeções, a tendência de crescimento do país encontra-se ligeiramente à frente da recuperação cíclica que está em curso na maioria dos países europeus. A Grécia e, em parte, Itália ainda se debatem com as consequências da recessão na Zona Euro. Porém, Portugal, Espanha e Irlanda parecem estar a chegar ao fim da travessia no deserto (figura 1.2).

...apoiada pelo regresso de um contexto internacional mais favorável

A recente evolução positiva tem sido ajudada por fatores externos, principalmente o crescimento constante nos principais parceiros comerciais de Portugal na Zona Euro (Espanha, Alemanha e França representam 50% do total de exportações) e nos principais mercados fora da UE, como Angola, Brasil e China. As contas externas de Portugal têm melhorado sistematicamente graças ao forte crescimento das exportações, à relativa contração das importações devido a uma procura interna anémica e à entrada sustentada de capitais.

O dinamismo das exportações iniciou-se antes da crise. Tem sido forte na indústria transformadora e, sobretudo, nas exportações de serviços, como o turismo. O valor do turismo quase que duplicou desde 2010, o que conduziu a um saldo externo positivo desde 2013. Este fenómeno deve-se, em parte, a acontecimentos geopolíticos e, por outra parte, aos investimentos realizados na quantidade e qualidade dos serviços turísticos, o que melhorou a atratividade de Portugal face a destinos concorrentes. No global, as exportações portuguesas têm vindo a registar uma taxa de crescimento anual de 5% e prevê-se que continuem a crescer no futuro próximo em linha com a tendência de crescimento sustentado na Zona Euro. Notável, porém, é o modo como o país conseguiu aumentar significativamente a sua quota do mercado de exportações desde 2005 (figura 1.3).

FIGURA 1.3 Quota de exportações de mercadorias de Portugal e da UE (2005=100)



Fonte: AMECO/UE.

Portugal é uma pequena economia muito aberta, cujas perspetivas económicas estão, naturalmente, associadas à dos seus parceiros comerciais. O seu grau de abertura económica, medido pela proporção de exportações mais importações face ao PIB, cifrou-se nos 85% em 2017, um valor mais próximo do da Alemanha e substancialmente superior ao da Grécia, Itália e Espanha, cujas percentagens variaram entre os 60 e 67%¹. Além disso, a estrutura das exportações apresenta uma boa diversificação. Portugal exporta 398 produtos com vantagens comparativas reveladas (por outras palavras, a sua quota de exportações a nível mundial é superior ao que seria de esperar tendo em conta a sua economia de exportação e o mercado mundial de um determinado produto), mais próximo de Itália (522) e Espanha (498) do que da Grécia (268).²

1. Banco Mundial em <https://data.worldbank.org/indicador/NE.TRD.GNFS.ZS>

2. Observatório de Complexidade Económica (OEC), em https://atlas.media.mit.edu/en/profile/country/prt/#Product_Space

A maneira como as empresas no país conseguiram, de forma competente, tirar partido das oportunidades resultantes do mercado exportador foi um dos principais motores para a saída da crise. Conforme será discutido posteriormente, tal facto ficou a dever-se a uma série de determinantes não relacionados com preços que, sobretudo, anteciparam o advento da crise, incluindo a reestruturação das empresas e a integração nas cadeias de valor mundiais, investimentos na educação e nas infraestruturas, reformas na administração pública e alterações no ambiente empresarial.

O papel desempenhado pelos fatores de política interna

Nos primórdios da crise em 2008, o Governo português, à semelhança da maioria dos outros países europeus, respondeu com um conjunto de medidas fiscais para atenuar o impacto da crise na economia interna. O declínio do crescimento foi menos acentuado do que na maioria dos homólogos europeus. Porém, em 2010, uma série de programas de austeridade fracassados na Grécia tornaram evidente que provavelmente a Grécia não conseguiria reembolsar a sua dívida externa. A Zona Euro mergulhou numa dupla recessão e uma crise financeira internacional do setor privado tornou-se uma crise da dívida soberana na Europa. Com os crescentes receios de uma desintegração da Zona Euro, os juros das obrigações portuguesas (bem como das italianas e espanholas) aumentaram de tal forma que esse facto não podia ser explicado pelas alterações macroeconómicas e fiscais, a confiança na solvabilidade do sistema bancário nacional diminuiu, o nível de dívida externa disparou e o país não teve outra opção a não ser pedir assistência financeira internacional.

Em maio de 2011, foi celebrado um programa de ajustamento económico a 3 anos com a Comissão Europeia (CE), o Banco Central Europeu (BCE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Como condição para a assistência financeira, o programa incluía um conjunto de reformas do mercado de trabalho, do sistema judicial, das indústrias de rede e dos setores da habitação e dos serviços. Em 2013, foram tomadas medidas adicionais para cortar a despesa pública. Estas foram acompanhadas pelo congelamento dos salários e da negociação coletiva e por políticas ativas do mercado de trabalho (PAMT) para apoiar o emprego (consultar Capítulo 4). Conforme referido no relatório de 2013 da OIT, a introdução do programa de ajustamento coincidiu com os declínios mais acentuados na produção e no emprego alguma vez registados no país. As perdas de emprego foram particularmente fortes nos setores não transacionáveis (Gouveia e Coelho, 2018), à medida que a restrição da concessão de crédito e a política orçamental contracionista contribuíam para o abrandamento da procura interna. A recuperação apenas teve início em 2014 e, desde então, tem se tornado progressivamente mais forte.

Outra das principais causas foi a mudança para uma política orçamental mais acomodatória nos últimos anos, numa tentativa de manter um equilíbrio entre, por um lado, um compromisso credível para com a redução gradual da dívida pública e, por outro, a necessidade de apoiar o rendimento, a procura interna e a criação de emprego. Num contexto económico mais favorável, esta transição ajudou a acelerar e alargar a recuperação através do apoio à procura interna. Os aumentos do salário são exemplo disso, como analisado no Capítulo 5.

A composição da despesa pública também sofreu alterações. No pico da crise, Portugal tinha reduzido em cerca de 7% do PIB as despesas com assuntos económicos, educação e saúde, um declínio apenas superado pela Grécia. Mais recentemente, uma vez que eram necessários menos recursos para o pagamento dos juros sobre a dívida, os recursos foram canalizados para a despesa na área social, incluindo nas pensões, recuperando o terreno perdido nos anos da crise. Em 2017, o nível de despesa aumentou em termos nominais graças às receitas fiscais acima das expectativas (figura 1.4). No entanto, como percentagem do PIB, e excluindo a despesa extraordinária para a recapitalização da Caixa Geral de Depósitos (CGD), o défice orçamental em 2017 foi -0,9%, o valor mais baixo desde a instituição da democracia em Portugal. Prevê-se um défice semelhante para 2018, o que é, de uma forma geral, uma posição de política orçamental conservadora.

Como resultado da recente mudança de política, tem se observado uma melhoria no nível de pobreza. Após o aumento substancial da pobreza durante o auge do programa de austeridade, o rápido regresso aos níveis anteriores à crise é, de facto, uma característica distintiva do processo de ajustamento em Portugal face a países como a Grécia, Itália e Espanha (consultar Capítulo 5).

1.1 Reformas estruturais e ajustamento à crise em Portugal

Conforme referido por um antigo economista-chefe do FMI: “As reformas estruturais não são uma cura miraculosa; os efeitos são muitas vezes incertos”. Mesmo assim, as reformas estruturais, normalmente sob a forma de uma desregulamentação rápida e grande dos mercados de produtos e de trabalho, constituem um componente nuclear dos pacotes de ajustamento disponibilizados aos países afetados por um choque económico, na Europa e não só. Não raras vezes, parece que estas reformas são o preço “político” que tem de ser pago em troca de assistência financeira e monetária, mas os seus efeitos na aceleração do ajustamento e no fomento do crescimento económico a longo prazo são muito contestados.

Existem diferentes opiniões sobre o impacto do programa de ajustamento das reformas estruturais em Portugal. Em termos da regulação dos mercados de produtos, as reformas produziram alguns frutos dado que diminuíram os custos comerciais e aumentaram a concorrência em determinados setores (por exemplo, habitação e energia) com benefícios a jusante. Calcula-se que essas reformas contribuíram para algum aumento no emprego nas atividades a jusante que dependem dos insumos dos setores objeto de reforma. Contudo, os efeitos sobre a produtividade são mistos. (Correia e Gouveia, 2017).

Mais controversa é a discussão sobre os efeitos das reformas do mercado de trabalho, em especial as alterações na legislação sobre a proteção do emprego. Há quem note que, em Portugal, foram realizadas várias alterações à legislação laboral nos últimos 15 anos e que, antes da crise, a flexibilidade do mercado de trabalho já estava ao nível das economias industriais avançadas, tal como comprovado pelos indicadores de flexibilidade salarial e a saída e o fluxo de trabalhadores de um emprego para outro (Centeno e Coelho, 2018). Como tal, as reformas induzidas pelo pacote de ajustamento foram, em geral, redundantes. Outros há que argumentam que a implementação foi parcial e é essencial uma maior desregulação para tornar o mercado de trabalho português suficientemente flexível a fim de sustentar o crescimento e apoiar a transformação produtiva (OCDE, 2017c). Nesta perspetiva, as reformas foram incompletas e não cumpriram totalmente as suas promessas.

Dada a complexidade do tema, as tentativas de uma avaliação quantitativa podem ser deveras arbitrárias. Estimativas com base em dados setoriais sugerem que a redução dos custos associados à contratação e ao despedimento fomentaram o emprego em algumas indústrias mais sensíveis a alterações na regulamentação do mercado de trabalho, mas o impacto na produtividade foi negativo, o que indicia que, provavelmente, se tratavam de empregos de baixa qualidade e precários. (Correia e Gouveia, 2017). Outro estudo concluiu que as reformas no mercado de trabalho em Portugal tiveram um efeito negativo na produtividade a longo prazo em todas as empresas, excetuando as menos produtivas (ibid.). Estas conclusões preliminares sugerem que se houver um efeito a nível do aumento do emprego, esse varia consoante o setor de atividade, sendo mais visível nos setores que são menos relevantes para reforçar a competitividade e sustentar o crescimento e o emprego a longo prazo. Também é provável que os empregos criados sejam menos produtivos e de baixa qualidade.

A experiência portuguesa deve ser analisada à luz do debate mais alargado sobre as reformas estruturais. Em primeiro lugar, embora haja quem afirme que os mercados desregulados conduzem automaticamente a maiores níveis de investimento,

crescimento e emprego, há um reconhecimento crescente de que, como uma resposta a um choque, as reformas estruturais dos mercados dos produtos e do trabalho têm custos de ajustamento imediatos e significativos no curto prazo. Estas reformas devem ser acompanhadas por políticas macroeconómicas acomodatórias para não tornar o ajustamento ainda mais difícil (FMI, 2016b). Este não foi o caso em Portugal.

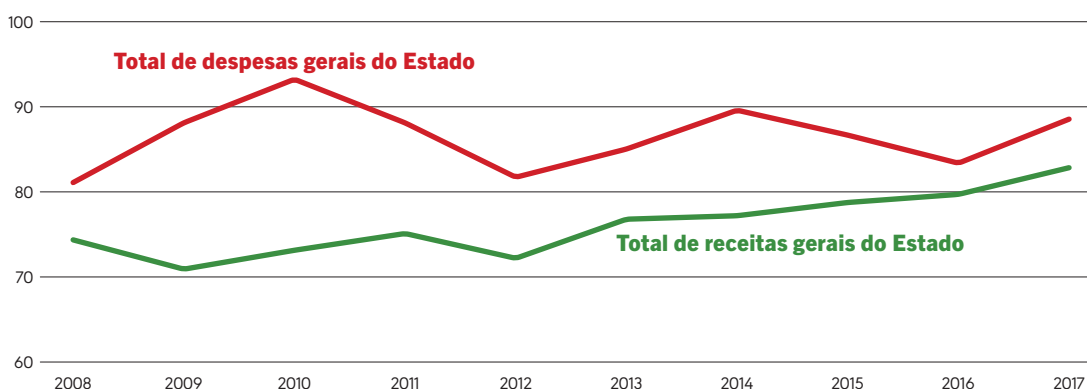
Em segundo lugar, um conjunto crescente de investigação empírica questiona o impacto a longo prazo no emprego e no crescimento. Estudos realizados pelo FMI em 2015, por exemplo, demonstraram que as alterações na regulamentação do mercado de trabalho não tiveram impacto no aumento da produtividade na maioria das indústrias no curto prazo e num período de tempo mais prolongado (FMI, 2015). Existe todo um conjunto de provas que sustentam conclusões semelhantes -consultar Storm e Capaldo (2018). Uma avaliação exaustiva para Portugal terá de basear-se na evolução futura da economia.

Em terceiro lugar, o âmbito das reformas está a ser reconsiderado, sendo prestada uma maior atenção às melhorias na administração pública e no ambiente empresarial, por oposição a uma focalização apenas nos mercados de produtos e trabalho (Draghi, 2018). Essas reformas institucionais implicam menos custos a curto prazo e geram benefícios económicos no curto, médio e longo prazo. Na verdade, Portugal tem sido um reformador bastante ativo nestas áreas antes e durante a crise, como é realçado neste capítulo.

Por fim, os efeitos distributivos das reformas também estão a receber uma atenção renovada. Este facto é motivado pela preocupação generalizada de que o tipo de reformas promovidas até ao momento têm sido associadas a resultados económicos e sociais menos inclusivos. Como referido por um dos principais defensores dessas reformas: “Temos de mostrar que as reformas podem contribuir para a eficiência e equidade” (Draghi, 2017). Tal significa medidas complementares para combater as desigualdades, a fraude e a evasão fiscal e apoiar as pessoas que estão vulneráveis e têm mais risco de sofrer prejuízos. As políticas ativas do mercado de trabalho foram introduzidas em vários países europeus, incluindo Portugal, para aliviar o fardo de mercados de trabalho mais flexíveis sobre os trabalhadores. Contudo, o aumento da empregabilidade pode não ser suficiente para lhes oferecer mais oportunidades de acesso a um emprego remunerado numa economia em depressão. Para combinar a flexibilidade com a segurança, é necessário um compromisso firme para utilizar plenamente a política macroeconómica por forma a atingir o pleno emprego e não apenas perseguir restritas metas orçamentais e monetárias nominais.

A conceção de um conjunto de reformas eficaz que estabeleça um equilíbrio entre a eficiência e a equidade não pode ser reduzido a um mero exercício de tecnocracia. Na perspetiva da OIT o diálogo social e a negociação coletiva entre organizações independentes e representativas de empregadores e trabalhadores é um instrumento com provas dadas para alcançar acordos sobre medidas que conciliam a equidade e a eficiência em consonância com as preferências e circunstâncias do país. Segundo muitos técnicos e observadores, as alterações pormenorizadas à legislação laboral introduzidas pelo programa de medidas de ajustamento – e a implementação de modelos desconhecidos de negociação – não respeitaram nem aproveitaram as práticas de negociação coletiva e diálogo social já existentes em Portugal. Pelo contrário, acentuaram as divisões e deterioraram a confiança entre os parceiros sociais.

FIGURA 1.4 Total das receitas e despesas gerais do Estado em valor corrente (mil milhões de Euros)



Fonte: Eurostat.

Outros fatores estruturais internos anteriores à crise tiveram uma forte influência

Vários fatores anteriores à crise financeira e à crise da dívida ajudaram o país a recuperar e manter de forma vigorosa a sua competitividade internacional em plena fase de austeridade e recessão na Europa. Incluem uma subida da oferta interna que resultou de reformas no mercado e alterações à regulamentação empresarial e tributária ao longo dos últimos 20 anos; uma vaga de reformas que incrementou a eficácia da administração pública e os resultados cumulativos dos investimentos que melhoraram as infraestruturas e o capital humano do país. Todos estes fatores contribuíram para o dinamismo do setor das exportações.

Relativamente ao futuro da economia do país, importa consolidar e aprofundar estes fatores determinantes do crescimento a longo prazo a fim de construir uma posição competitiva nos mercados de bens tecnológicos de média e alta tecnologia e de serviços de elevado valor acrescentado.

Crescimento das exportações não induzido pelos preços

Um dos sinais da transformação produtiva subjacente anterior à crise diz respeito à dinâmica do crescimento das exportações. A escassez de procura interna constituiu um incentivo para as empresas procurarem mercados no estrangeiro onde pudessem ser competitivas. Contudo, bem antes da crise, as empresas portuguesas tinham começado a apostar na reorganização, inovação e diferenciação de produtos a fim de responder à concorrência com base nos preços oriunda dos novos Estados-Membros da UE e dos exportadores asiáticos e transitar para atividades de maior valor acrescentado, até mesmo em setores tradicionais, como a agricultura.

Uma análise dos valores unitários médios das exportações indica uma importância limitada dos fatores de competitividade dos custos no crescimento robusto das exportações entre 2003 e 2014 (Banco de Portugal, 2016).³ Na realidade, após a quebra de 2009, a recuperação das exportações foi imediata e sustentada porque existiam as condições prévias estruturais e não porque os custos diminuíram devido à contração dos salários e ao declínio nos preços relativos. Como foi iniciada antes da compressão dos salários médios nominais que coincidiu com a introdução do programa de austeridade em 2011-2012, a recuperação das exportações registou um progresso contínuo mesmo quando os salários começaram a subir a partir de 2015 a um ritmo superior ao da maioria dos concorrentes europeus (consultar Capítulo 5).

3. Para uma análise aprofundada dos fatores não relacionados com os custos associados ao desempenho das exportações, consultar também Gouveia e Coelho (2018) e Centeno e Coelho (2018).

Esta dissociação entre as exportações e os custos salariais é uma característica distintiva do processo de ajustamento e recuperação de Portugal, que contraria um princípio essencial do programa de reformas condicionais e convencionais promovido pela CE, FMI e BCE. Trata-se do mecanismo de “desvalorização interna”, mediante o qual os países da União Monetária se adaptam a uma crise através, sobretudo, da descida dos salários e da flexibilização do mercado de trabalho por forma a recuperar a competitividade. Salários mais baixos e, como tal, preços mais baixos das exportações, não foram na realidade os principais motores do crescimento das exportações e da recuperação económica em Portugal.

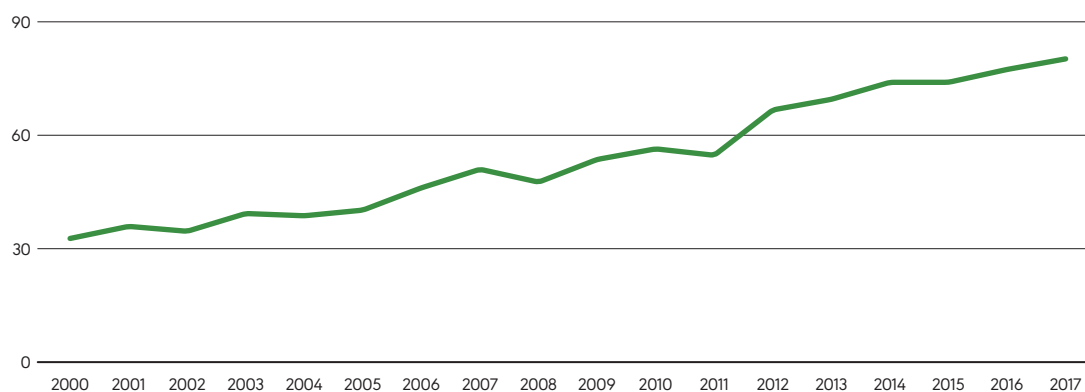
Melhor enquadramento empresarial

Um enquadramento empresarial favorável é um pré-requisito essencial para a recuperação e o crescimento. Relativamente à regulamentação aplicável às empresas, Portugal aumentou significativamente a facilidade de realização de negócios nos últimos anos, sendo líder em várias matérias. O país encontra-se agora no 29º lugar entre 190 países cobertos pelo índice Doing Business (Banco Mundial, 2018). Este resultado coloca Portugal praticamente a par com a França, os Países Baixos, a Espanha, a Suíça e o Japão, muito à frente da Itália (46º) e Grécia (67º).

Portugal está ainda melhor classificado nas categorias de “execução de contratos” e “resolução de insolvências” e é líder no número de procedimentos necessários para o registo de propriedade (juntamente com a Noruega, Suécia, Geórgia e Nova Zelândia). Obteve a pontuação mais alta na categoria “comércio internacional” e também se encontra no topo ao nível das obrigações de conformidade fronteiriças/custo de exportação (a par da França e dos Países Baixos) e do tempo necessário para realizar uma auditoria fiscal às empresas (juntamente com a Lituânia). Como resultado do pouco tempo e do baixo custo associado à abertura de uma empresa em Portugal, o número de novas empresas subiu cerca de 17% (Branstetter et al., 2014). Calcula-se que este facto represente um aumento de quase 10.000 novos empregos anualmente, embora a maioria das novas empresas sejam, normalmente, pequenas empresas, em setores de baixa tecnologia (agricultura, construção e retalho).

Os níveis de investimento direto estrangeiro (IDE) em Portugal também têm vindo a aumentar constantemente, tendo se verificado uma aceleração em 2012 (figura 1.5). Além disso, desde o início deste século, também se verificou um aumento da participação do país nas cadeias de valor globais e, atualmente, Portugal ocupa uma posição em linha com a de outros importantes países europeus (Gouveia e Coelho, 2018). Tradicionalmente, embora Portugal seja a base de produção de algumas grandes multinacionais no setor automóvel, peças e têxtil, os setores da construção e do imobiliário têm sido os principais alvos do IDE (Felke e Eide, 2014). Porém, recentemente, o país conseguiu atrair investidores estrangeiros e cadeias de fornecedores graças a características locais que não estão relacionadas com o preço, incluindo qualidade de vida e educação, localização geográfica, quadro institucional e estabilidade política. Exemplos recentes dignos de nota incluem o investimento na Autoeuropa realizado pela Volkswagen, assim como os investimentos em atividades financeiras e de seguros, científicas e técnicas. De facto, as entradas anuais de IDE passaram de 8,6% em 2014 de formação bruta de capital fixo para 20% em 2017.

FIGURA 1.5 Stock de investimento direto estrangeiro (percentagem do PIB)



Nota: O passivo deve ser entendido como o volume total de IDE no país

Fonte: Eurostat.

Boas infraestruturas

O contínuo investimento público em infraestruturas tinha sido um dos motores do crescimento na última década do século passado e no início do novo milénio. Deixou o país equipado com um bom nível de infraestruturas no início da crise, incluindo estradas municipais, autoestradas, infraestruturas de eletricidade, água e gás, vias ferroviárias, portos e aeroportos, assim como infraestruturas de saúde e educação. É provável que tudo isto tenha ajudado a escoar produtos para fora do país e a facilitar a chegada em larga escala de turistas. Atualmente, o país encontra-se bem posicionado em vários indicadores, designadamente no tempo para exportar ou o acesso à eletricidade. Tanto a Comissão Europeia como o Fórum Económico Mundial reconheceram a boa qualidade dos aeroportos, da infraestrutura portuária e ferroviária.⁴

Reformas no setor público

A qualidade da administração pública é outro importante fator que determina o crescimento económico a longo prazo. Na sua publicação “Readiness for the Future of Production Assessment 2018”, o Fórum Económico Mundial coloca Portugal no grupo de países com elevado potencial, sendo que, entre os fatores internos, a qualidade dos quadros institucionais será o principal motor do crescimento.⁵

Os esforços de Portugal com vista à racionalização do setor público e à melhoria da respetiva qualidade tiveram início em meados da década de 80. Naquela altura, a tônica estava na melhoria da eficiência do setor público com medidas como a mobilidade e a reconversão profissional, ao mesmo tempo que eram envidados esforços para aumentar a transparência, reduzir a burocracia e aproximar mais a administração pública dos cidadãos. Nos anos 2000, os esforços centraram-se sobretudo em aumentar a eficiência, a prestação de contas e a qualidade da administração pública, embora alguns observadores tenham afirmado que aplicar princípios de gestão privada na administração pública produziu resultados mistos (Madureira, 2015). A introdução do procedimento por défice excessivo em 2005 e do programa de estabilidade em 2010 acentuaram o ritmo de racionalização do emprego no setor público. As medidas de austeridade tiveram um impacto bastante grande nos recursos afetos à administração pública.

Atualmente, a simplificação e modernização administrativa receberam uma renovada atenção ao abrigo do Programa Nacional de Reformas 2016, com o regresso do programa SIMPLEX, que combina várias medidas que visam promover uma melhor e mais inteligente regulação para os cidadãos e as empresas, assim como a introdução de novas tecnologias para reduzir os encargos administrativos e tornar mais eficaz e simples a relação com a administração pública. O SIMPLEX, introduzido em 2006 e concluído em 2011, foi o programa bandeira do Governo para acabar com a burocracia. Após a sua reintrodução, uma avaliação de impacto encomendada recentemente pelo Governo português calculou que uma amostra das 255 medidas implementadas em 2016 poupou às empresas um valor estimado de 568 milhões de euros.⁶

O capital humano como um ativo competitivo

Por fim, historicamente, o perfil educativo da população portuguesa fica aquém dos padrões da UE. Contudo, o forte investimento na educação realizado ao longo das últimas décadas começou a dar frutos e contribui para tornar o mercado de trabalho mais dinâmico e a economia mais competitiva nos mercados internacionais. O nível de habilitações dos jovens (15–29) é agora comparável com o da média da UE em termos de volume, assistindo-se a um processo de recuperação, a um fluxo significativo de jovens que entram no ensino superior e a uma melhoria nos resultados de testes internacionais, como o PISA, com pontuações acima da média da OCDE em ciência, leitura e matemática (Centeno e Coelho, 2018).

É importante assegurar que o capital humano não se transforma num ativo desvalorizado. Um efeito doloroso da crise tem sido a emigração de jovens altamente qualificados. Este fluxo migratório é agora menos intenso e os jovens vão para o estrangeiro por diversos motivos, incluindo o desejo de alargar as competências e aumentar a experiência. Porém, um grande diferencial salarial face a outros países europeus pode ainda funcionar como um importante “fator impulsionador” e dificultar ainda mais a conversão de “fuga de cérebros” em “circulação de cérebros”.

4. EC–EU Transport Scorecard performance https://ec.europa.eu/transport/facts-fundings/scoreboard_en e Relatório de Competitividade Global 2017–2018 <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018>.

5. Portugal obteve uma pontuação de 6,9 em 10, um resultado superior ao de Espanha, Itália e Grécia. Consultar <http://reports.weforum.org/country-readiness-for-future-of-production/economies/#economy=PRT>

6. Resultados do estudo de impacto económico Simplex, República Portuguesa, Gabinete da Secretária de Estado Adjunta e da Modernização Administrativa, 10 de novembro de 2017.

Desafios e obstáculos

Desafios no mercado de trabalho

A recente e forte recuperação do mercado de trabalho tem sido uma característica distintiva da retoma, conforme será documentado no capítulo seguinte. Como consequência da austeridade, o desemprego subiu de forma repentina e foi acompanhado por um aumento ainda mais acentuado no número de trabalhadores “desencorajados” e por uma emigração em massa. Desde então, o desemprego tem vindo a diminuir de forma substancial (ajudado pelos efeitos dos subsídios salariais e outras políticas ativas do mercado de trabalho, como analisado no Capítulo 4), aproximando-se agora dos níveis anteriores à crise e da média da UE. A redução no número de trabalhadores “desencorajados” e o subemprego involuntário, assim como a inversão dos fluxos migratórios, são outros sinais de que o mercado de trabalho se aproxima de uma situação próxima do pleno emprego. Embora existam sinais da existência de lugares por preencher para tipos específicos de empregos altamente especializados, empregos no setor da construção e empregos de baixos salários na agricultura, a taxa de subutilização do trabalho mantém-se elevada em termos globais (20%) face à média da UE (15%) e, em especial, para os jovens (41% em Portugal face a 31% de média da UE em 2017) (consultar figura 1.6).

Contudo, também subsistem preocupações quanto à qualidade dos empregos. Há uma segmentação generalizada do mercado de trabalho, com um grande número de empregos temporários (Capítulo 3). Os empregos estáveis e seguros são especialmente condicionados para os grupos etários mais jovens, apesar destes terem cada vez mais qualificações académicas. A remuneração estagnou e continua baixa face às médias da UE (consultar Capítulo 5).

1.2 Subutilização do trabalho em Portugal e na Europa

CAIXA

A taxa de desemprego é o principal indicador usado para avaliar a recuperação do mercado de trabalho e avaliar se é desejável uma mudança no regime macroeconómico. Contudo, por si só, poderá não ser suficiente para servir de orientação às políticas. Na maioria dos países, o ajustamento à recessão teve lugar através de mudanças em vários agregados no mercado de trabalho e não apenas no número de pessoas empregadas. Deve ser tido em consideração um conjunto mais amplo de indicadores para compreender plenamente o grau de estagnação do mercado de trabalho, isto é, a diferença entre o volume de trabalho desejado pelos trabalhadores e o volume de trabalho efetivamente disponível. Este diferencial é um fator crítico para a dinâmica salarial e um indicador que permite aferir se a economia se encontra numa situação de pleno emprego.

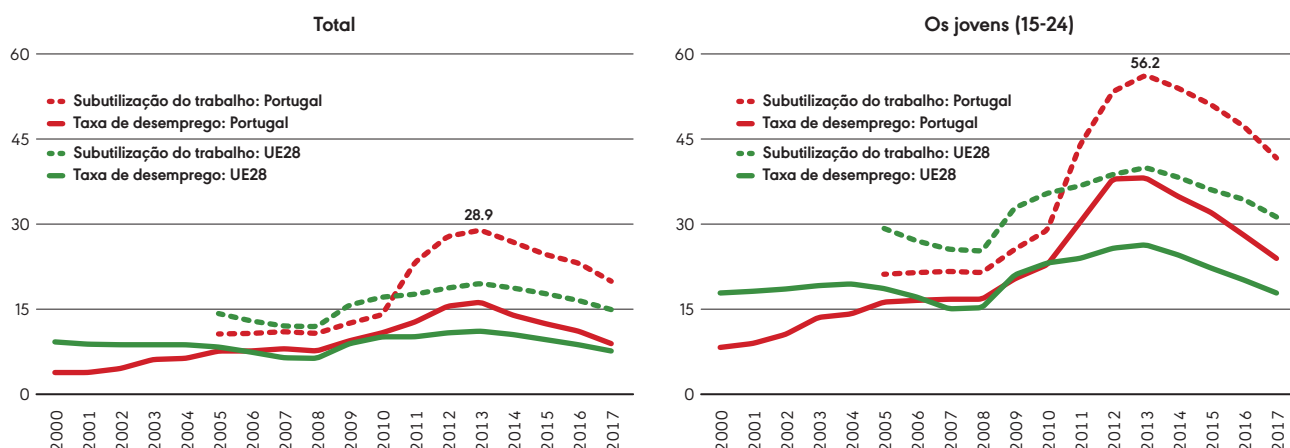
Os países estão a começar a ajustar as suas estatísticas do mercado de trabalho a fim de medir a subutilização do trabalho em consonância com as recomendações da Resolução relativa às estatísticas do trabalho, emprego e subutilização do trabalho adotada pela 19ª Conferência Internacional dos Estatísticos do Trabalho em 2013 (OIT, 2008). A nova taxa (Subutilização) complementa a taxa de desemprego com dois indicadores adicionais. O primeiro é o subemprego relacionado com o número de horas trabalhadas, ou seja, todas as pessoas a tempo parcial mas que estariam disponíveis para trabalhar mais horas, se tivessem essa oportunidade. O segundo é a mão de obra potencial, ou seja, todas as pessoas em idade ativa que não têm emprego, procuraram emprego mas não estão atualmente disponíveis para trabalhar ou pessoas que queriam trabalhar mas não procuraram ativamente emprego recentemente.

Nas estatísticas tradicionais do mercado de trabalho, ambos os grupos da potencial população ativa são classificados como inativos, isto é, pessoas que não fazem parte da população ativa. Contudo, de facto, mantêm laços importantes com o mercado de trabalho. Estudos realizados sobre o mercado de trabalho nos EUA, ao longo dos últimos 25 anos, mostram que as probabilidades das pessoas que fazem parte do potencial da população ativa transitarem para o emprego eram semelhantes às das pessoas em situação de desemprego de longa duração. As alterações na dimensão da mão de obra potencial e no subemprego involuntário estão associadas ao ciclo empresarial e podem reagir mais prontamente do que a taxa de desemprego tradicional, dado que as pessoas entram e saem da inatividade de acordo com as condições da procura de mão de obra.

Em Portugal, a taxa de subutilização do trabalho aumentou mais rapidamente do que a taxa de desemprego entre 2010 e 2013, a um ritmo superior ao da média da UE e continuou mais elevada, embora tenha começado a diminuir consideravelmente em 2017 (Eurofound, 2017). O nível de 2017 ainda era superior ao anterior à crise tanto em termos de emprego total como de emprego jovem (15-24) (consultar figura 1.6).

Os números mais recentes do INE sugerem que o declínio está a acelerar, com a taxa de subutilização a atingir 13,3 por cento contra a taxa de desemprego de 6,7 por cento no 2º trimestre de 2018 (INE, Inquérito ao emprego quadro 17).

FIGURA 1.6 Taxas de subutilização do trabalho e desemprego: Portugal vs. UE28, 2000–17 (percentagem)



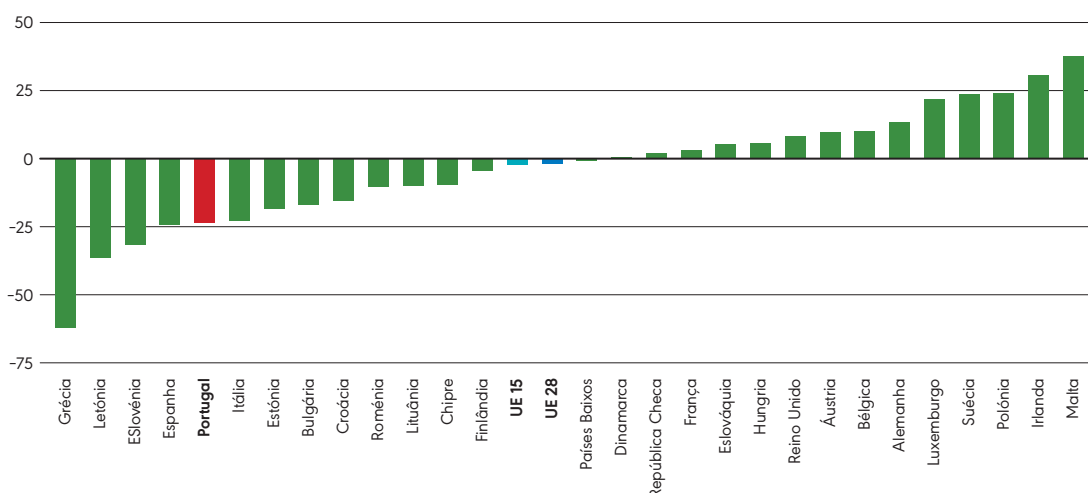
Fonte: ILOSTAT.

O investimento privado está a aumentar lentamente

Outro sinal de recuperação é o ligeiro aumento no investimento do setor privado, que subiu de 9,4% do PIB em 2013 para 10,6% em 2016, prevendo-se um novo aumento em 2017 (consultar quadro 1.1). Contudo, em termos globais, a formação bruta de capital fixo mantém-se moderada. Registou um decréscimo em termos absolutos e face ao PIB entre 2008 e 2013 e, apesar da recente recuperação ligeira, continua abaixo da média da UE28. Esta situação é comum ao grupo de países altamente endividados na Zona Euro (consultar figura 1.7) num ciclo vicioso de défice na procura, crédito congelado e menor nível de despesa pública em investimentos, educação e infraestruturas (uma vez que as despesas nestas áreas foram asfixiadas pelos encargos com o pagamento dos juros da dívida pública pelos resgates dos bancos).

Além disso, a composição do investimento privado em Portugal centra-se, tradicionalmente, nos setores não transacionáveis e, particularmente, no imobiliário. No entanto, o investimento no imobiliário sobre o total de formação bruta de capital fixo caiu de 30% no ano 2000 para 20% em 2015. Desde a crise, o investimento imobiliário tem estado praticamente confinado à construção relacionada com o turismo ou projetos de renovação de imóveis para arrendar de forma a satisfazer a procura turística. Uma análise desagregada dos padrões de investimento no setor privado ao longo das últimas duas décadas mostra que o investimento nos setores transacionáveis aumentou regularmente e diminuiu menos do que o investimento

FIGURA 1.7 Formação bruta de capital fixo, 2007–17 (variação percentual, preços de 2010)



Fonte: ETUI, *Benchmarking Working Europe* 2018, p. 13.

nos setores não transacionáveis durante a crise. Da mesma forma, a concessão de crédito a empresas exportadoras e empresas com melhores perfis de risco foi menos afetada pela escassez de crédito (Gouveia e Coelho, 2018). Como resultado, a distribuição do investimento privado entre os setores transacionáveis e não transacionáveis em Portugal, em 2016, aproximou-se das principais economias europeias, ou seja, já não há uma propensão para o investimento em atividades “não produtivas” e atividades protegidas nos setores imobiliário, construção, comércio, educação e cuidados de saúde. Os setores que, nos últimos tempos, registaram algum aumento na sua quota sobre a formação bruta de capital fixo são, entre outros, o alojamento e restauração, a agricultura, os serviços de saúde, os equipamentos de transportes, a educação, o têxtil e o vestuário.⁷

Em geral, devido a fatores históricos e ao legado da crise, Portugal ainda se depara com um baixo nível de capital por trabalhador quando comparado com outras economias europeias. Por conseguinte, a intensificação do capital é um desafio crítico. As medidas efetivas de recapitalização tomadas pelo Governo desde 2016 estão a contribuir para ultrapassar os principais constrangimentos financeiros do período pós crise sobre o investimento privado, mas é necessário algum tempo para que surtam efeito.

O elevado nível de endividamento das empresas e famílias é um desses constrangimentos, embora o processo de desalavancagem tenha acelerado nos últimos tempos. A dívida do setor privado não financeiro situou-se em 209% do PIB em 2017, o que constituiu uma forte redução face aos 260% de 2012 e um nível que se aproxima mais da média da Zona Euro (cerca de 200%) (IGCP, 2018). Outro dos principais constrangimentos é o nível moderado da oferta e procura de crédito às empresas por parte dos bancos residentes. As atividades de investimento realizadas após a crise têm sido financiadas, sobretudo, por resultados transitados e, mais recentemente, por instituições financeiras não residentes, dado que o total de crédito concedido pelas instituições financeiras ao setor privado continuou a cair, sobretudo o crédito às empresas.

A confiança no setor bancário nacional afetado pela crise está agora a aumentar após recentes exercícios de reavaliação dos ativos e aumentos de capital no seguimento de recapitalizações, vendas de bancos, declínio no rácio empréstimos/depósitos e aquisições. O ainda elevado volume de crédito malparado – 13,3% no final de 2017 – faz com que os bancos estejam ainda vulneráveis a riscos descendentes e pode limitar a sua capacidade de financiar investimentos rentáveis e contribuir mais agressivamente para o crescimento futuro. Porém, os bancos portugueses voltaram finalmente a registar resultados positivos em 2017, assim ganhando margem para conceder financiamento às empresas.

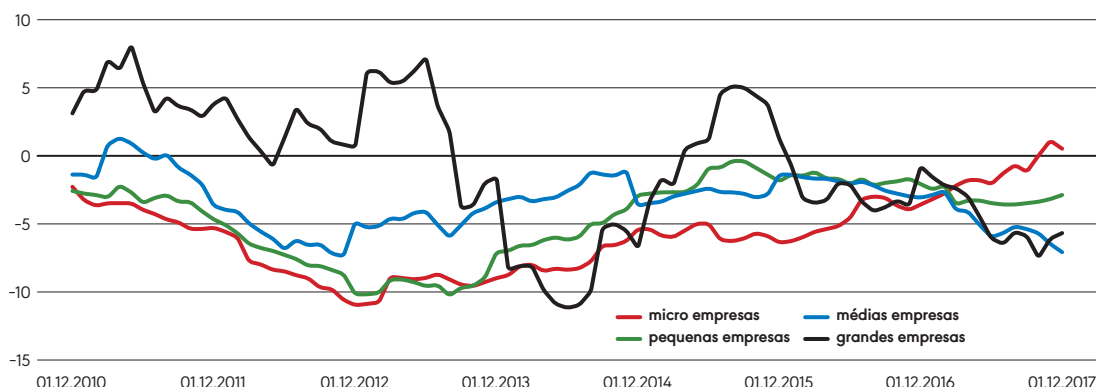
Ao mesmo tempo que aumenta a disponibilidade de crédito, o custo do crédito tem registado uma descida significativa, o que pode incentivar um crescimento mais forte no investimento produtivo no setor privado. As taxas de juro para as empresas não financeiras caíram quase para 2% em agosto de 2017 – um valor próximo das taxas praticadas na Alemanha – face aos 7% durante o auge da crise (figura 1.8). Trata-se de um dado especialmente importante para as PME, cujas fontes de crédito são sobretudo internas.

FIGURA 1.8 Taxas de juro de novos empréstimos a empresas não financeiras, 2000–18 (percentagem)



Fonte: Banco Central Europeu.

7. Contas nacionais do INE, quadros C.3.1 e C.3.2.

FIGURA 1.9**Total de empréstimos a empresas não financeiras por dimensão da empresa, 2000-17**
(variação percentual em valor dos empréstimos em relação ao ano anterior)

Fonte: Banco de Portugal.

Em suma, observam-se os primeiros sinais de um papel mais preponderante do setor financeiro nacional no apoio ao investimento. Por exemplo, a proporção de PME que considerou o acesso ao financiamento como o seu principal problema diminuiu de 22% em 2012 para 7% em março de 2018, um valor que está mais próximo da média da Zona Euro.⁸ O volume de crédito às empresas orientadas para a exportação também está a aumentar. Mas a recuperação do crédito tem estado, até ao momento, limitada às empresas de menor dimensão, com a percentagem de empréstimos a empresas não financeiras de média e grande dimensão a registar um declínio em 2016 e 2017 (figura 1.9).

A dívida externa está em queda, mas continua elevada

O nível da dívida pública do país estabilizou recentemente e espera-se que caia para 121% do PIB em 2018 e 110% em 2021 (esteve próximo dos 130% durante os anos de 2010) o que representa a maior queda anual nos últimos 20 anos (consultar quadro 1.1). Em 2017, Portugal saiu do procedimento por défice excessivo da Comissão Europeia, após 15 trimestres consecutivos de crescimento.

Graças ao dinamismo relativo das finanças públicas, o Governo português conseguiu proceder a reembolsos antecipados. Calcula-se que tal irá permitir poupar um valor total de quase mil milhões de dólares norte-americanos ao longo dos próximos 3 anos (FMI, 2017a). A dependência do financiamento do BCE através do programa de aquisição de ativos também diminuiu e o país conseguiu voltar aos mercados financeiros internacionais em condições relativamente favoráveis, com as agências internacionais de notação a melhorarem a notação de risco do país.

Os custos dos empréstimos públicos continuam a ser geríveis dado que a economia mantém a tendência de crescimento e as taxas das obrigações soberanas registam níveis historicamente baixos. Mesmo assim, a dívida externa portuguesa é a terceira mais elevada da Zona Euro. A sua redução exigirá um processo longo e gradual durante o qual a situação financeira do país continuará vulnerável às variações na volatilidade dos mercados financeiros internacionais.

A política monetária acomodatória do BCE e o seu compromisso para manter o Euro através da compra de obrigações do Estado será um elemento crítico para assegurar a estabilidade. Segundo a avaliação do FMI, os riscos financeiros de Portugal são sobretudo externos e moderados a médio prazo. É previsível um aumento gradual do nível das taxas de juro à medida que o crescimento económico for ganhando força em toda a Europa. Contudo, uma mudança radical da política do BCE para uma abordagem menos acomodatória (por exemplo, uma subida rápida das taxas de juro para evitar futuras pressões inflacionistas nas economias mais ricas da UE) poderá criar instabilidade, sobretudo se os mercados encontrarem motivos para duvidar do compromisso do BCE em apoiar todos os membros da União Monetária a todo o custo.

Portugal não será o primeiro alvo de uma vaga de ataques especulativos, mas poderá não conseguir ficar imune aos efeitos de contágio. Conforme descrito num relato recente sobre a última crise, quando, em 2010, a crise grega minou a convicção de que a dívida pública estava isenta de riscos, ocorreu uma

8. Consultar o inquérito do Banco Central Europeu sobre o acesso das empresas a financiamento (SAFE).

reavaliação dos riscos em todos os países na Europa que, de certa forma, os mercados financeiros consideravam vulneráveis, o que afetou “a maioria dos países com elevados níveis de dívida pública, falta de margem orçamental, frágil acesso ao mercado e, especialmente, baixo crescimento” (Draghi, 2014). Para mitigar os riscos futuros, é provável que uma boa trajetória de crescimento económico e uma capacidade demonstrada para gerir as contas públicas de uma forma contracíclica e responsável constituam uma melhor salvaguarda do que uma corrida a uma austeridade difícil, que teria efeitos poucos claros sobre o nível da dívida, mas teria seguramente um impacto deflacionista na economia.

■ Considerações políticas

Consolidar a recuperação dos postos de trabalho e trabalho digno

Resumindo, as perspetivas económicas melhoraram consideravelmente nos últimos tempos. As alterações estruturais na economia, a maior confiança das empresas e a melhoria da situação financeira permitiram que Portugal aproveitasse as condições cíclicas favoráveis tanto a nível interno como externo. O Governo português está empenhado em promover a competitividade, o crescimento económico e a coesão social, juntamente com finanças públicas robustas e sustentáveis (FMI, 2017a).

Como é que o progresso pode ser sustentável e os benefícios partilhados de forma justa? No auge da recessão económica, um relatório da OIT apelava à adoção de várias medidas para responder à crise do emprego: para melhorar a qualidade dos empregos; apoiar na procura de emprego em particular os grupos vulneráveis e promover a criação de emprego e o investimento produtivo mediante a gestão da procura agregada e a canalização de recursos para a criação e expansão das empresas (OIT, 2014). A recuperação económica está bem encaminhada, mas as recomendações, no essencial, ainda são válidas e podem ser ajustadas para se obter uma recuperação completa na qualidade assim como no número de empregos. Já foram dados alguns passos que talvez precisem apenas de ser reforçados. Em seguida, são apresentadas algumas sugestões relativas à criação de emprego, enquanto as sugestões sobre o funcionamento dos mercados de trabalho e a qualidade do emprego são indicadas nos capítulos seguintes.

Apoiar a procura agregada e o ajustamento salarial para uma aproximação do pleno emprego

As melhorias recentes na economia implicarão necessariamente mais crédito, investimento e emprego, o que resultará num “amplo” crescimento que pode ser acelerado pelo apoio fiscal e um incentivo a níveis salariais e rendimentos mais elevados.

Ainda é necessário um determinado grau de prudência orçamental de forma a assegurar que a dívida pública mantém a médio e longo prazo a tendência descendente. Uma reação excessiva dos mercados financeiros pode resultar em juros mais altos da dívida portuguesa. Porém, a curto prazo, deve explorar-se qualquer espaço para expansão.

A margem para utilizar a alavancagem orçamental de maneira mais agressiva é um tema muito debatido. O argumento económico para uma expansão, caso as taxas de juro se mantenham nos atuais níveis baixos, foi feito com autoridade em Blanchard and Portugal (2017). A matemática da redução da dívida mostra que o crescimento elevado é o caminho mais eficaz. Outras análises do FMI sobre a estagnação do mercado de trabalho na Zona Euro sugerem a necessidade de estimular a procura agregada em Portugal, Itália e Espanha (Hong et al., 2018). A consolidação orçamental pode ajudar a combater o nervosismo dos investidores internacionais sobre a sustentabilidade da dívida, porém tem um impacto negativo claro no crescimento em troca de uma pequena diminuição no rácio dívida/PIB, ainda mais agora que o benefício de uma redução do spread e, como tal, das despesas para o reembolso dos juros está a tornar-se insignificante.

Em Portugal, poderá haver margem para aumentar os investimentos em infraestruturas, na educação, na proteção social e na criação de emprego sem afetar a perceção sobre a sustentabilidade do défice e contribuir, ao mesmo tempo, para a redução da dívida através de um maior crescimento económico.

A título de exemplo, o investimento público caiu para níveis históricos, não obstante os esforços realizados muito recentemente para inverter este declínio. Não é anormal que as despesas correntes se sobreponham

ao investimento público durante períodos de consolidação orçamental. Contudo, é necessário um nível mínimo de investimento público para manter a qualidade das infraestruturas públicas e o capital humano.

As despesas em infraestruturas e as despesas sociais foram as primeiras vítimas da austeridade. Deve ser promovida uma abordagem bem direcionada para estimular o investimento em infraestruturas. Por exemplo, os investimentos em infraestruturas de telecomunicações, ferroviárias, educação e saúde, têm tido, historicamente, um elevado efeito multiplicador e algum retorno sob a forma de receitas fiscais futuras e, possivelmente, efeitos positivos nas contas públicas (Pereira e Pereira, 2017). A aposta no desenvolvimento de competências e na empregabilidade é outra das prioridades conforme analisado mais à frente.

O apoio à procura agregada poderia acompanhar igualmente os esforços para reforçar os balanços dos bancos e dar resposta ao crédito malparado, atenuando os efeitos adversos. Normalmente, as medidas para dar resposta ao crédito malparado e às denominadas empresas “mortas-vivas” são acompanhadas por falências de empresas, destruição de emprego e perda de propriedade entre as famílias, quer tenham emprego ou não.

Além da alavancagem orçamental, outro meio de estimular a procura interna poderia ser através do restabelecimento das condições para a negociação coletiva a fim de proceder ao ajustamento dos salários após vários anos de estagnação e alinhar os mesmos de acordo com o crescimento a longo prazo da produtividade. O possível impacto no custo da competitividade das exportações portuguesas poderia ser absorvido dada a determinação para melhorar a qualidade dos bens e serviços exportados em anos recentes. Portugal não se deve envolver numa guerra de preços com os Estados-Membros mais recentes da UE e com a Ásia. As pressões salariais podem, na realidade, constituir um incentivo para as empresas investirem em avanços técnicos e na inovação.

Uma estratégia de crescimento bem definida para impulsionar o investimento produtivo e a procura a médio prazo

O crescimento “intensivo”, ou seja, intensificar a transformação estrutural através da transição para atividades de serviços e industriais mais modernas e sofisticadas tecnologicamente, especialmente no setor transacionável, é fundamental para melhorar as bases para uma prosperidade económica sustentada e para uma geração de empregos de qualidade. Além disso, é essencial uma estrutura produtiva diversificada e competitiva para reforçar a resiliência económica e minimizar os riscos de exposição a produtos internacionais voláteis e a mercados financeiros.

Tal exige uma reativação do investimento privado que, conforme referido anteriormente, continua baixo. Maior despesa pública para investimento nas TIC, telecomunicações, infraestruturas e I&D pode ajudar a atrair investimento produtivo por parte do setor privado, aumentando assim a oferta a médio prazo e o produto potencial.

Outra via importante passa pela melhoria da situação financeira das empresas portuguesas e a supressão dos obstáculos no acesso aos recursos financeiros. Desde o início da crise, foram tomadas várias medidas para garantir canais de concessão de crédito às empresas, sobretudo às PME. Lançado em 2016, o programa “Capitalizar” visa promover estruturas financeiras equilibradas, reduzindo o passivo de empresas economicamente viáveis e melhorando as condições de acesso ao financiamento para micro, pequenas e médias empresas. Ainda assim, a utilização de crédito por parte das PME para financiar as suas operações e investimentos continua limitada.

As medidas para consolidar o sistema bancário continuam a assumir uma importância especial. Agora que o setor bancário está a registar novamente lucros, é de esperar que seja menos relutante em conceder empréstimos a atividades empresariais. A recapitalização e reestruturação da Caixa Geral de Depósitos (o banco Estatal e o maior banco português) pode representar um avanço para repor condições sólidas de concessão de crédito e reforçar o financiamento dos investimentos.

Também há margem para melhorar ainda mais o ambiente empresarial. Embora se tenha registado uma tendência positiva na forma como se tratou das insolvências, os esforços têm sido comprometidos por atrasos na resolução desses casos e pelo baixo nível de pagamentos aos credores. Esta realidade afeta a execução e a eficácia dos processos de liquidação.

As medidas de promoção do investimento e de apoio financeiro devem fazer parte de uma estratégia de crescimento bem definida cujo objetivo explícito seja a diversificação, a inovação e a aproximação à fronteira tecnológica em bens de média e alta tecnologia e serviços de elevado valor acrescentado, como as TIC, o turismo, os nichos agrícolas e as indústrias verdes. Os setores público e privado devem prosseguir esforços conjuntos para aliar o apoio financeiro e o desenvolvimento de competências, os serviços de apoio às empresas, a promoção de clusters e a valorização da cadeia de valor.

Um conjunto coerente de políticas de trabalho digno

Nem o crescimento extensivo nem o crescimento intensivo irão gerar um crescimento inclusivo se não forem acompanhados pela criação de empregos dignos. Embora seja importante manter esta dinâmica de crescimento, os benefícios do crescimento devem ser distribuídos de maneira que maximize o bem-estar social. As políticas e as instituições do mercado de trabalho devem ser vistas como um importante complemento das políticas económicas e setoriais com vista à concretização desse objetivo.

É necessário um conjunto coerente de políticas de “trabalho digno” a fim de consolidar a recuperação do emprego, garantir condições equitativas e reforçar a resiliência económica. A educação e as competências são um dos principais exemplos. Existe potencial para que as políticas do mercado de trabalho desempenhem um papel importante, sobretudo se enquadradas no contexto económico mais alargado. Na realidade, Portugal adotou uma abordagem desta natureza. Por exemplo, o Programa Nacional de Reformas (PNR) é promissor, privilegiando uma abordagem a longo prazo para melhorar a educação, a aprendizagem ao longo da vida e as competências em matéria de tecnologias da informação, bem como incentivando a I&D, a inovação e o empreendedorismo (PNR 2018). Os níveis mais elevados de competências dos recém-chegados ao mercado de trabalho, juntamente com a modernização do setor privado e o subsequente aumento da procura de trabalhadores mais qualificados, podem constituir as bases para um crescimento sustentado da produtividade.

Nos outros capítulos, serão analisadas políticas complementares, como legislação sobre a proteção do emprego bem concebida para aliar a segurança com a mobilidade dos trabalhadores, PAMT para dar resposta às vulnerabilidades e reforçar a empregabilidade, políticas salariais e negociação coletiva.

Ensinaamentos para a Europa?

Dez anos após a grande crise financeira, Portugal e outros países que são membros da União Monetária Europeia – mas não todos – veem que os prejuízos causados por anos de recessão estão finalmente a ser substituídos por um padrão consistente de crescimento económico. A dura experiência da última década está a estimular uma reflexão sobre a resiliência da União e a sua capacidade para fomentar a convergência económica e social entre os seus Estados-Membros e protegê-los de futuras crises financeiras. A perceção de fragilidades na estrutura atual está a alimentar armadilhas políticas e pode prejudicar o apoio ao projeto europeu. É necessária uma análise comparativa mais aprofundada sobre o processo de ajustamento à crise de cada país na Zona Euro, mas a experiência portuguesa fornece várias informações que podem ser utilizadas para identificar áreas de reforço da atual arquitetura orçamental e financeira.

Um primeiro aspeto diz respeito à importância de ajustar a política monetária às necessidades de todos os países. A posição acomodatória assumida pelo BCE em 2012 e o seu compromisso claro em restaurar a confiança nos mercados de títulos da dívida soberana da Zona Euro ajudaram a impedir que os países entrassem numa espiral ainda mais descendente e iniciar a reparação dos danos causados nos seus sistemas financeiros. À medida que a Zona Euro cresce, uma eventual inversão da política do BCE deve ter em conta a situação de todos os países, especialmente as economias endividadas, a fim de evitar possíveis reações excessivas nos mercados financeiros e uma nova crise sistémica.

Em segundo lugar, seria importante alargar o âmbito dos instrumentos de estabilização financeira como o Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF), que apoiou Portugal, de forma a proteger mais prontamente os países da volatilidade financeira e económica. Na verdade, estão em discussão várias medidas e iniciativas para assegurar uma melhor partilha dos riscos e já foram submetidas algumas disposições relevantes para os orçamentos futuros da UE (Draghi, 2018). A questão não é a necessidade desses instrumentos, mas sim os montantes financeiros necessários para que sejam eficazes.

Por fim, será importante aprofundar a compreensão sobre a forma de repor realmente o crescimento económico sustentado e inclusivo através das denominadas reformas estruturais e rever a condicionalidade que está associada, de forma convencional, aos programas de assistência financeira ou a outras formas de apoio. Por exemplo, quando é pedido aos países que realizem reformas em troca de fundos, poderiam ser incluídas garantias para manter níveis de investimento público ou medidas de redução da pobreza tendo em vista a coesão social. No tradicional programa de ajustamento apresentado pela CE, FMI e BCE, a desregulação, a contenção salarial e as reformas para flexibilizar mais o mercado de trabalho são apresentadas como ingredientes indispensáveis por forma a promover a desvalorização interna, acelerar o ajustamento e impulsionar a produtividade e o crescimento futuro. No entanto, os cortes salariais e a imposição de mercados de trabalho extremamente flexíveis não resultaram em Portugal nem resultariam provavelmente noutros países da Zona Euro. Na realidade, até podem prender os países numa concorrência com base nos preços e conduzir a uma maior dualização a nível nacional e transnacional. São extremamente necessárias melhores provas e análises sobre o impacto e as modalidades dessas reformas.

Visão geral do desenvolvimento e dos desafios do mercado de trabalho



PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Entre 2011 e 2013 verificaram-se perturbações assinaláveis no mercado de trabalho. No entanto, a situação estabilizou rapidamente, e desde 2014 verificou-se uma dinâmica criação de emprego e uma redução do desemprego.

A velocidade e a força desta retoma podem ser em parte atribuídas a esforços prévios para alinhar as condições do emprego, inclusive no setor público com as realidades económicas emergentes decorrentes de um abrandamento do crescimento económico e os efeitos da crise financeira global em 2008, o que sugere que o mercado de trabalho já estava suficientemente flexível em 2011. Assim, levanta-se a seguinte questão: terão alguns dos condicionalismos do trabalho e das reformas introduzidas durante o período de ajustamento sido realmente justificados, sobretudo tendo em conta o grave impacto ao nível do emprego e dos custos sociais associados, nomeadamente os da emigração?

A participação da população ativa recuperou a maior parte do terreno perdido após ter atingido a taxa mais baixa em 2013, com o emprego das mulheres praticamente ao mesmo nível que o dos homens. O trabalho remunerado aumentou à custa do emprego por conta própria (trabalhadores por conta própria e empregadores), assim como do trabalho familiar.

O desemprego afeta de forma mais similar todos os grupos etários e o desemprego de longa duração tem vindo a diminuir, sugerindo que as causas do desemprego sejam de natureza menos estrutural. Trata-se de um desenvolvimento positivo que revela uma adequada flexibilidade do mercado de trabalho e da sua capacidade de absorção. No entanto, muitos empregos são de baixa qualidade e a taxa de desemprego jovem ainda é elevada.

Atualmente o mercado de trabalho parece encontrar-se numa boa posição para ter os seus próprios ganhos e aproveitar as oportunidades futuras se o ambiente macro e do setor privado continuarem a melhorar e se forem complementados por políticas laborais e sociais que promovam o crescimento económico inclusivo através de um diálogo social construtivo. ■

Neste capítulo é analisado o desenvolvimento do mercado de trabalho em Portugal após o programa de ajustamento implementado ao abrigo do Memorando de Entendimento, que é a base para a análise de vários aspetos do mercado de trabalho nos capítulos subsequentes. São considerados os desenvolvimentos demográficos, a evolução do emprego e do desemprego, as diferenças nos resultados do mercado de trabalho para as mulheres e para os homens e o desenvolvimento global da produtividade, e são apresentadas recomendações de orientações políticas futuras.

Tendências demográficas e participação da população ativa

Portugal segue uma tendência de envelhecimento demográfico similar ao da maioria dos países europeus, muito embora a transição só tenha começado durante os anos de 1970, posteriormente à maioria dos outros países. O aumento da proporção da população mais envelhecida e a diminuição na proporção de jovens sofreu uma aceleração desde 2010. Esta alteração secular profunda provocou atrasos na constituição das famílias e um declínio acelerado na taxa de fertilidade, de praticamente três crianças em 1970 para 1,2 crianças em 2013, uma das taxas mais baixas nos países da OCDE. Para além disso, entre 2010 e 2014, verificou-se uma diminuição da população, na ordem dos 200 000, pois o número de óbitos ultrapassou o número de nascimentos.

Houve uma estagnação da imigração devido ao declínio das oportunidades económicas e, pela mesma razão, a emigração, sobretudo de jovens à procura de emprego no estrangeiro, aumentou para níveis que já não se observavam desde os anos de 1970. Estas alterações provocaram uma pressão considerável na sustentabilidade dos sistemas de proteção social e também podem vir a ter um impacto negativo na produtividade.

O elevado nível de emigração é visto sobretudo como um desafio, porque a maioria dos emigrantes são jovens com qualificações - normalmente um indicador de um futuro aumento da produtividade. Estas alterações demográficas também tiveram reflexos na taxa de atividade económica, que sofreu um declínio de 67,5 por cento, em 2008, para 65,4 por cento, em 2013, previamente à recuperação parcial de metade da diminuição para 66,4 por cento, em 2017 (consultar figura 2.1).

O desemprego atingiu o pico mais alto em 2013, tendo aumentado de 455 200, dados de 2008, para 927 700. Desde então baixou para níveis inferiores aos de 2008, estando, de facto, aos níveis mais baixos desde julho de 2003. A estrutura do emprego também sofreu alterações com a proporção de trabalhadores a aumentar graças ao emprego por conta própria. E entre os trabalhadores, a proporção de contratos de trabalho temporários tem vindo a ganhar terreno em detrimento dos contratos de trabalho permanentes.

Estas grandes tendências escondem as variações significativas no mercado de trabalho no que diz respeito ao sexo, idade e níveis de escolaridade. As alterações rápidas e complexas nas características demográficas e os resultados no mercado de trabalho podem ser observados no quadro 2.1.

Entre 2012 e 2016 verificou-se uma diminuição da população global na ordem dos 201 000, devido aos efeitos demográficos. Muito embora o número de trabalhadores inativos acima da idade da reforma tenha aumentado significativamente (cerca de 200 000), a taxa de inatividade na população em idade ativa diminuiu de forma significativa. O número de mulheres inativas sofreu uma redução de 35 000 e no caso dos homens de 63 000. Esta observação reveste-se de maior importância tendo em conta o contexto, pois estes números excluem os números crescentes daqueles que estão a estudar, o que sugere que a ligação à população ativa aumentou em 2016, uma evolução positiva.

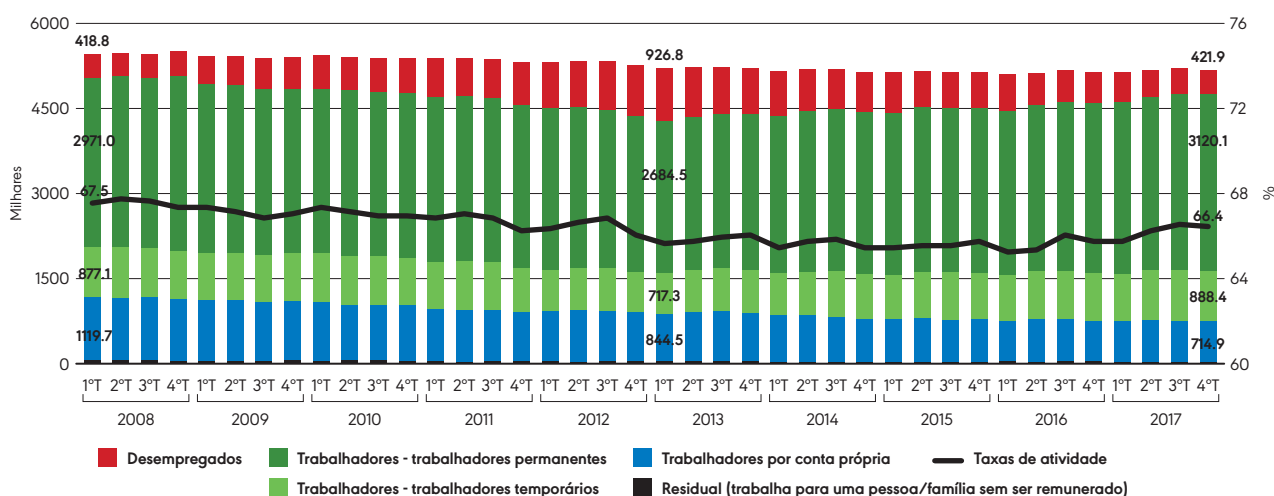
Um pouco mais de metade da população total residente faz parte da população ativa (empregada ou desempregada) muito embora com uma tendência decrescente, de 51,2 por cento, em 2012, para 50,2 por cento, em 2016, sobretudo devido às alterações demográficas acima referidas (quadro 2.2).

Uma forma mais adequada de medir a taxa de atividade é ter-se em conta as alterações na estrutura da população e nas inscrições no sistema de ensino. Se nos concentrarmos na população em idade ativa (15–64), a tendência negativa entra em território ligeiramente positivo, aproximando a taxa a praticamente 75 por cento, ligeiramente acima da média da UE. Se excluirmos a população que está a estudar a taxa de atividade subiu praticamente 1 por cento para um pouco mais de 83 por cento, um aumento bastante significativo num período de tempo de apenas quatro anos, refletindo a recuperação global do mercado de trabalho.

Globalmente, a taxa de atividade em Portugal é muito elevada. Se nos concentrarmos na faixa etária dos 25-54 anos, para reduzir os envios provocados pelas inscrições no sistema de ensino e o envelhecimento da população, a taxa é de 90 por cento em Portugal - uma das taxas mais altas na UE, logo a seguir à Suécia (91 por cento) e à Eslovénia (92 por cento).¹

1. <https://data.oecd.org/emp/labour-force-participation-rate.htm#indicator-chart>

FIGURA 2.1 Principais características do mercado de trabalho, 1º T 2008 a 4º T 2017



2.1 População e composição do mercado de trabalho e as respetivas variações, 2012–16

QUADRO		2012	2016	Alteração		% contribuição para alteração total	Percentagem em 2016
				Milhares	%		
	População 0 - 14	1573	1461	-112	-7%	-56%	14.2%
	Homens 15 e mais anos - a estudar ou em formação	349	356	8	2%	4%	3.4%
	Mulheres 15 e mais anos a estudar ou em formação	354	361	7	2%	4%	3.5%
	Homens empregados 15-24 anos	142	142	0	0%	0%	1.4%
	Mulheres empregadas 15-24 anos	118	120	2	2%	1%	1.2%
	Homens desempregados 15-24 anos	83	53	-29	-35%	-15%	0.5%
	Mulheres desempregadas 15-24 anos	76	49	-28	-36%	-14%	0.5%
	Homens empregados +24 anos	2215	2219	4	0%	2%	21.5%
	Mulheres empregadas +24 anos	2071	2124	52	3%	26%	20.6%
	Homens desempregados +24 anos	352	238	-114	-32%	-57%	2.3%
	Mulheres desempregadas +24 anos	325	234	-92	-28%	-46%	2.3%
	Homens inativos 15-64 anos (excl. a estudar ou em formação)	418	383	-35	-8%	-17%	3.7%
	Mulheres inativas 15-64anos (excl. a estudar ou em formação)	722	659	-63	-9%	-31%	6.4%
	Homens inativos +65 anos	652	746	94	14%	47%	7.2%
	Mulheres inativas +65 anos	1070	1174	105	10%	52%	11.4%
	Total	10521	10320	-201	-2%	100%	100%

Fonte: Inquérito ao Emprego 2012-16

2.2 Proporção da população ativa em diferentes grupos populacionais, 2012-16 (percentagem)

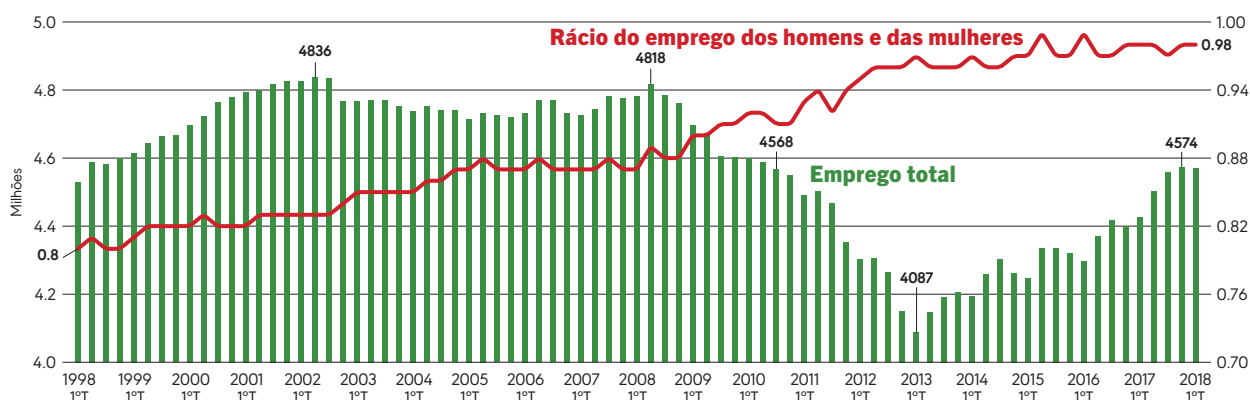
QUADRO	Taxa de atividade	2012	2016	% alteração
	População total (todas as idades)	51.2%	50.2%	-1.9%
	Excluindo 15 anos	60.2%	58.5%	-2.8%
	Excl. <15 e +65 anos	74.5%	74.6%	0.2%
	Excl. <15, +65 anos e estudantes	82.5%	83.3%	0.9%

Fonte: Quadro 2.1.

Emprego

O emprego rondou um patamar ligeiramente superior a 4,8 milhões até 2008, mas caiu para um pouco menos de 4,6 milhões em 2011, altura em que as políticas de ajustamento foram introduzidas. Voltou a cair abaixo dos 4,1 milhões em 2013, muito embora desde então se tenha verificado uma recuperação para os números prévios ao período de ajustamento (figura 2.2).²

FIGURA 2.2 Emprego feminino e masculino, 1998–2017



Fonte: Eurostat.

A taxa de emprego subiu mais rapidamente do que a taxa de atividade devido à diminuição do desemprego. Relativamente à população total aumentou 3,3 por cento ao ano desde 2012, 3,8 por cento se excluirmos os jovens e os idosos e uns impressionantes 6,2 por cento se excluirmos os estudantes (quadro 2.3). Uma vez mais, se nos concentrarmos na faixa etária dos 25–54, até ao final de 2017, a taxa de emprego em Portugal permaneceu nos 84 por cento, substancialmente acima das taxas médias da UE a 28 (80 por cento), da UE a 19 e da OCDE (cada uma a 78 por cento).³

As mulheres são responsáveis por grande parte do aumento da taxa de emprego. O aumento do emprego desde 2012 tem sido negligenciável no caso dos homens em idade ativa e tem sido praticamente zero no caso dos jovens do sexo masculino. Muito embora o aumento do emprego no caso dos jovens do sexo feminino também tenha sido pequeno, o aumento do emprego no caso das mulheres em idade ativa foi responsável por 90 por cento da subida total do emprego entre 2012 e 2016,⁴ tendo assim praticamente reduzido a diferença de género no emprego, muito embora tal não se tenha verificado no caso dos salários, como será seguidamente demonstrado no Capítulo 5.

Tal como as alterações da taxa de atividade global ocultaram variações significativas no mercado de trabalho, estas alterações agregadas do emprego ocultam alterações significativas na situação face ao emprego e setores, às condições contratuais e desemprego versus o aumento significativo nas qualificações escolares e redução das diferenças de género, seguidamente discutidas.

2.3 Proporção da população empregada em diferentes grupos populacionais, 2012–16 (percentagem)

QUADRO	Taxa de emprego da	2012	2016	% variação
	População total (todas as idades)	43.2	44.6	3.3
	Excluindo 15 anos	50.8	52.0	2.3
	Excl. <15 e + 65 anos	57.7	59.9	3.8
	Excl. <15, +65 anos e estudantes	69.7	74.0	6.2

Fonte: Inquérito ao Emprego 2012 e 2016

2. Um intervalo nas séries do Inquérito ao Emprego em 2011 poderá afetar a precisão das comparações. Não obstante, as tendências subjacentes não são muito afetadas.

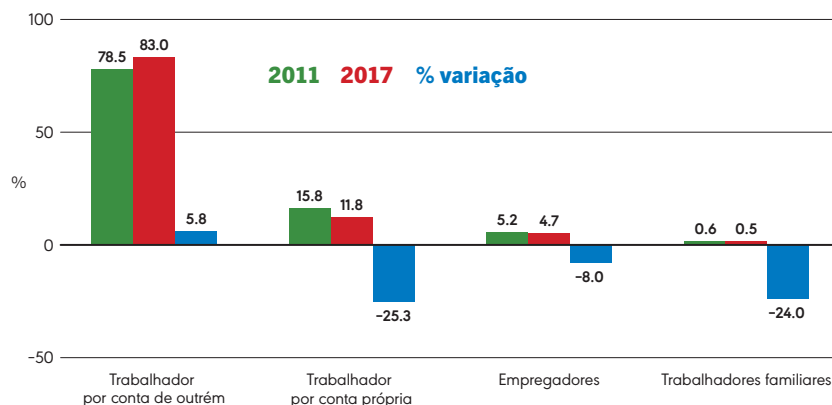
3. <https://data.oecd.org/emp/employment-rate-by-age-group.htm#indicator-chart>

4. Os fluxos pormenorizados podem ser consultados no quadro 2 deste capítulo.

Situação face ao emprego

O emprego por conta própria sofreu um declínio constante, de 1,1 milhão em 2008 para 715 000 em 2017 (figura 2.3). Grande parte deste declínio já se tinha verificado em 2013, altura em que já tinham sido perdidos 261 000 empregos. Esta tendência continuou desde então, mas a um ritmo mais lento, pois houve um declínio de mais 143 000 até ao fim de 2017. Relativamente às percentagens representam praticamente 17 por cento em 2011, mas apenas 12,5 por cento em 2017.

FIGURA 2.3 Distribuição do emprego por situação na profissão e respetiva variação, 2011–17



Fonte: Inquérito ao Emprego 2011 e 2017

Uma grande parte do declínio no trabalho por conta própria tem a sua origem na agricultura, naquilo que pode ser designado como uma mudança secular para o setor dos serviços. O setor da construção é outro setor em que o trabalho por conta própria sofreu recentemente um declínio significativo, mas este aspeto pode ser considerado cíclico e com uma maior probabilidade de reversão. As medidas implementadas pelas autoridades portuguesas para efetivamente detetarem o falso trabalho por conta própria também desempenharam um papel relevante.

Entre os trabalhadores independentes, a diminuição foi sobretudo decorrente das reduções nos trabalhadores por conta própria cujo número sofreu uma diminuição de 25 por cento. A proporção de empregadores também sofreu uma diminuição, mas somente meio ponto percentual, equivalente a uma diminuição de 8 por cento. Os trabalhadores familiares representam uma parte muito pequena do emprego, inferior a 1 por cento, e a grande diminuição relativa na parte (25 por cento) não afetou muito a distribuição do emprego total.

Estas alterações indicam que a maioria do emprego criado durante o período da retoma tenha sido no trabalho remunerado. Tal sugere que o mercado de trabalho é suficientemente flexível, assim como o trabalho remunerado que pode ser particularmente condicionado por legislação de proteção do emprego indevida - como o racional subjacente de algumas das políticas e ajustamento implementados. Demonstrar-se-á no Capítulo 3A que esta lógica estava, de facto, errada.

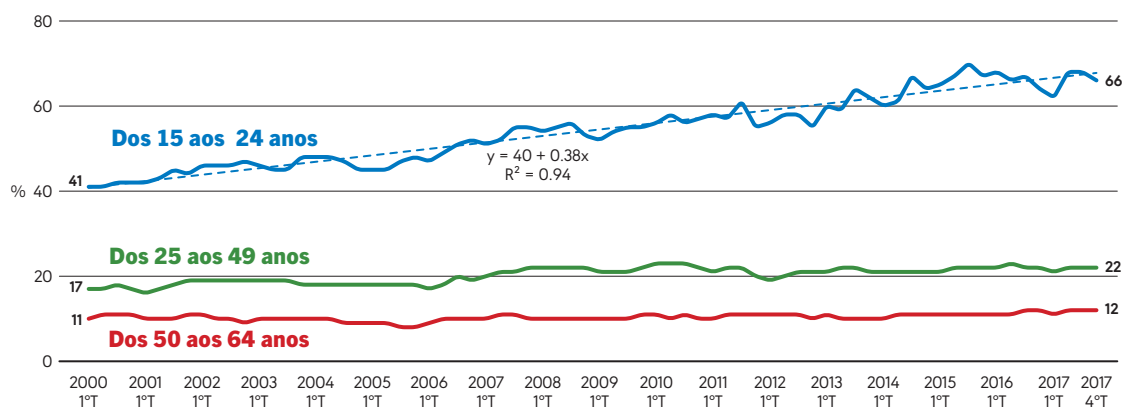
Tipo de contrato de trabalho

A incidência de contratos temporários afeta sobretudo os jovens trabalhadores com menos de 25 anos de idade. Continuou a aumentar praticamente de forma linear nas últimas duas décadas. Era 37 por cento em 2000 e atingiu o auge em 2015, 66 por cento, antes de sofrer uma retração para os 63 por cento, em 2017 (figura 2.4). Os trabalhadores idosos foram menos afetados, muito embora o número de contratos temporários neste cohort também tenha aumentado em cerca de 50 por cento durante o mesmo período.

Globalmente, o número de trabalhadores temporários é atualmente quase igual ao de dez anos atrás, não obstante uma variação mais acentuada do trabalho temporário em comparação com o emprego permanente durante o período de ajustamento. Desde essa altura, os empregos temporários aumentaram muito mais rapidamente em termos relativos, mas, em termos globais, ainda assim, foi criado mais emprego permanente, com 336 000 em comparação com 119 000 contratos temporários, entre 2013 e 2017.⁵

5. Os cálculos do autor têm por base o Inquérito ao Emprego de 2011, 2013 e 2017.

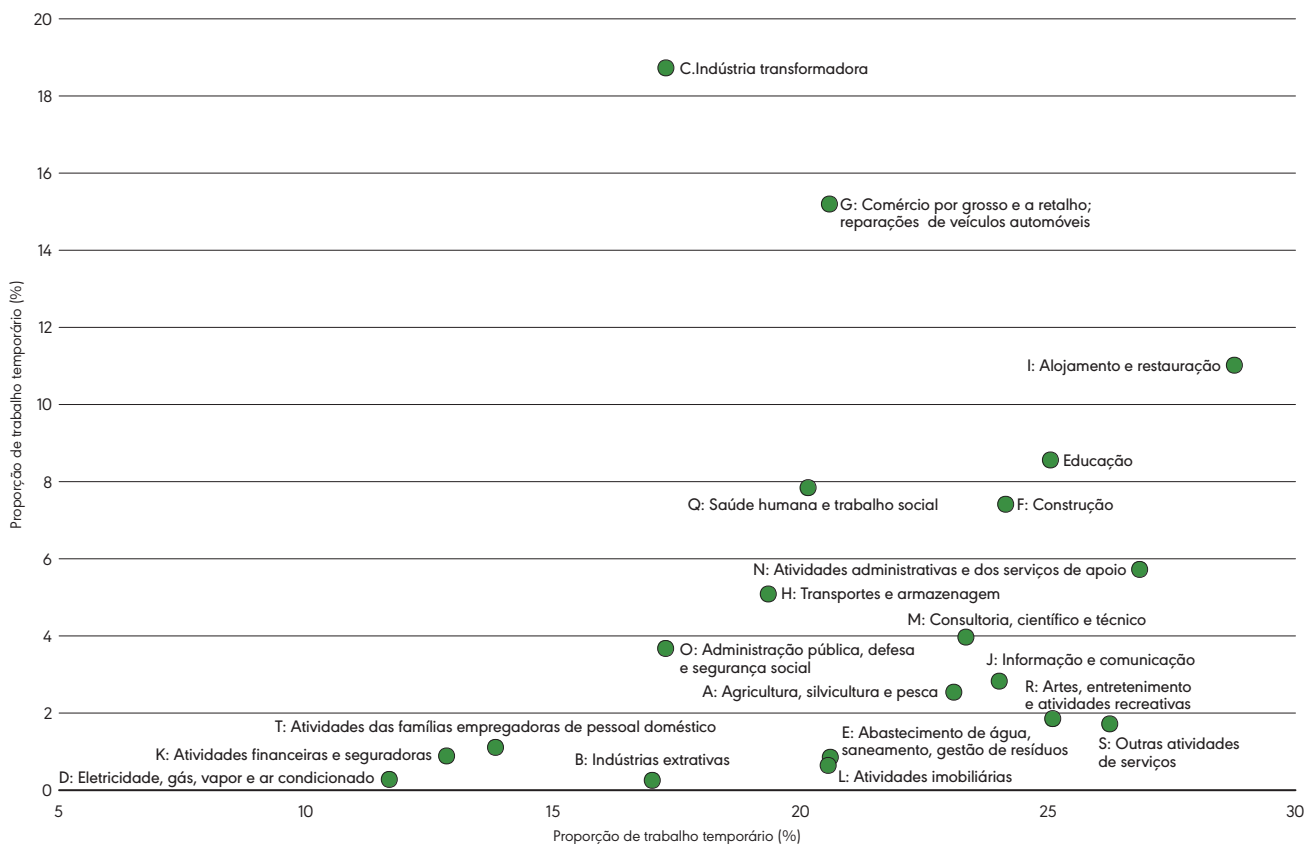
FIGURA 2.4 Incidência de trabalho temporário por grupo etário, 2000–17



Fonte: Eurostat.

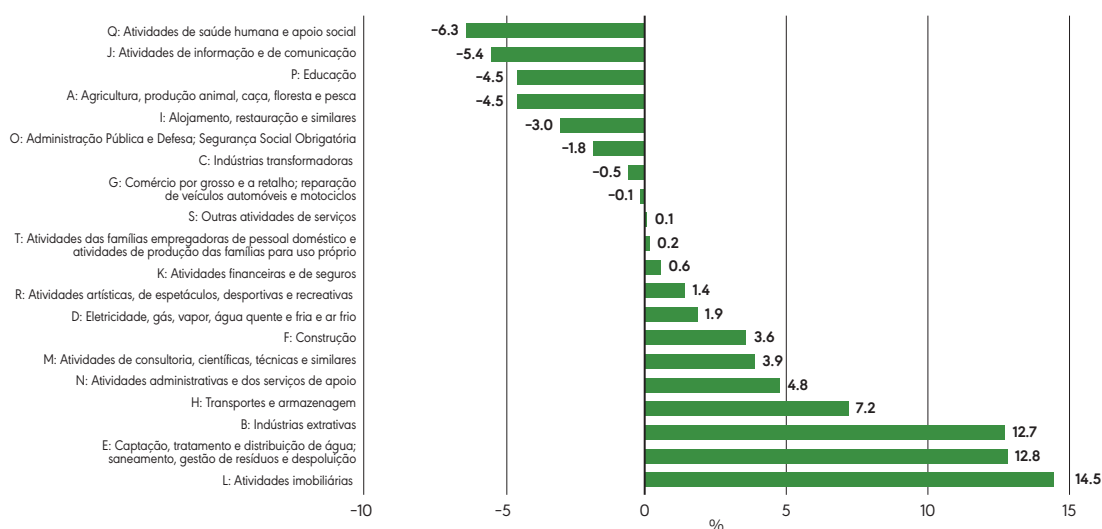
Verifica-se uma variação significativa da proporção de trabalho temporário nos diferentes setores, tal como se pode ver na figura 2.5. Muitos setores de serviços, assim como setores sazonais (por exemplo, o turismo, a agricultura e a construção) têm percentagens entre os 20 e os 30 por cento. Contudo, muito embora a proporção de trabalho temporário na indústria transformadora seja comparativamente baixa, representa praticamente um quinto do trabalho temporário total, devido à grande dimensão deste setor.

FIGURA 2.5 Proporção de trabalho temporário por setor e contributo do setor para o trabalho temporário total, 2017



Fonte: Inquérito ao Emprego, 2017

FIGURA 2.6 Alteração nas proporções de trabalho temporário por setor, 2013-17



Fonte: Inquérito ao Emprego, 2013 e 2017

Não obstante as alterações relativamente diminutas na proporção de contratos de trabalho temporários no emprego total, verificaram-se alterações significativas nos setores (figura 2.6). Nalguns setores verificou-se uma subida da proporção superior a dez por cento, contudo nalguns setores, de dimensões consideráveis, houve uma redução em três por cento ou superior (por exemplo, na saúde, trabalho social e educação, representando cada um destes setores dez por cento do trabalho remunerado total).

Emprego por setor

Todos os grandes setores económicos sofreram uma diminuição significativa do emprego entre 2011 e 2013. Dos 21 setores (NACE) somente em oito setores houve um aumento do emprego.⁶ Estes setores representam 21 por cento do emprego total, mas o seu aumento combinado foi de apenas 41 000 empregos, o que, em comparação, representa 310 000 empregos perdidos durante estes dois anos.

Houve uma inversão da situação entre 2013 e 2017 quando todos os setores, exceto três, tiveram um aumento do emprego. Assim, verificou-se um aumento de 327 000 em toda a economia, não obstante a diminuição contínua na agricultura durante este período, que chegou aos 150 000, reforçando ainda mais o afastamento da produção primária, sobretudo para o setor dos serviços. Os maiores ganhos, neste último, verificaram-se na saúde e no trabalho social (um setor de peso) e no setor da informação e comunicação (quadro 2.4).

6. Estes setores foram os setores de transporte e armazenagem; alojamento e restauração; informação e comunicação; atividades imobiliárias; saúde e atividades de ação social; outros serviços e atividades de instituições extraterritoriais.

2.4 Distribuição do emprego por setor (por cento) e classificação setorial, 2017

QUADRO	Setor	Proporção por setor em 2017	Classificação em 2017	Alteração da classificação desde 2011
	C: Indústrias transformadoras	16.9	1	0
	G: Comércio por grosso e a retalho; reparações, etc.	14.8	2	0
	Q: Atividades de saúde humana e ação social	9.3	3	3
	P: Educação	8.2	4	1
	I: Alojamento, restauração e similares	6.8	5	3
	F: Construção	6.5	6	-2
	A: Agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca	6.4	7	-4
	O: Administração pública, defesa e segurança social obrigatória	6.2	8	-1
	H: Transportes e armazenagem	4.3	9	1
	M: Atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares	4.2	10	-1
	N: Atividades administrativas e dos serviços de apoio	3.4	11	0
	J: Atividades de informação e comunicação	2.4	12	3
	S: Outros atividades de serviços	2.3	13	1
	T: Atividades das famílias empregadoras de pessoal doméstico e atividades de produção das famílias para uso próprio	2.3	14	-2
	K: Atividades financeiras e de seguros	2.3	15	-2
	R: Atividades artísticas, de espetáculos, desportivas e recreativas	1.3	16	0
	L: Atividades imobiliárias	0.9	17	1
	E: Captação, tratamento e distribuição de água; saneamento, gestão de resíduos e despoluição	0.8	18	-1
	D: Eletricidade, gás, vapor, água quente e fria e ar frio	0.4	19	0
	B: Indústrias extrativas	0.3	20	0
	U: Atividades dos organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais	0.1	21	0

Fonte: Inquério ao Emprego 2011 e 2017

Desemprego

O desemprego diminuiu cerca de 400 000 desde o pico alcançado em 2013 a uma taxa bastante uniforme em todos os grupos populacionais (quadro 2.5).

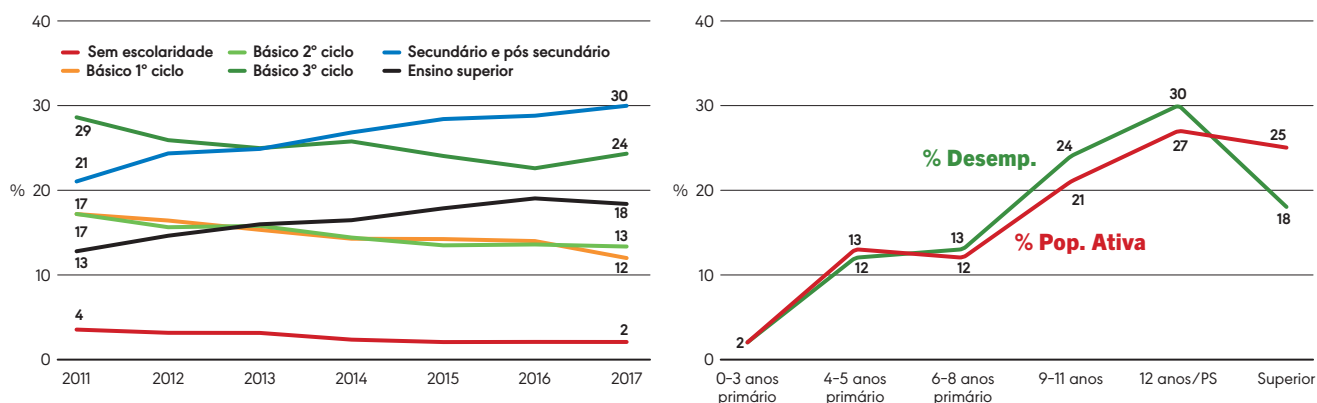
2.5 Proporção da população desempregada dos diferentes grupos da população, 2012–16

QUADRO	Desemprego em percentagem	2012 (%)	2016 (%)	% variação
	População total (todas as idades)	7.9	5.6	-30.0
	Excluindo 15 anos	9.3	6.5	-30.6
	Excl. <15 e + 65 anos	11.6	8.3	-28.5
	Excl.<15, +65 anos e estudantes	12.8	9.2	-28.0
	População ativa total	15.5	11.1	-28.6
	População ativa jovem	37.9	28.0	-26.2
	População em idade ativa	13.6	9.8	-28.1

Fonte: Quadro 2.1.

Também se verificaram alterações significativas nas taxas de desemprego por nível de escolaridade que resultaram em alterações correspondentes na proporção de trabalhadores com diferentes níveis de escolaridade em situação de desemprego. Este aspeto verificou-se sobretudo na proporção dos desempregados com ensino secundário no desemprego total que praticamente duplicou. Até 2017 representava mais de 30 por cento em comparação com 21 por cento em 2011 (figura 2.7, painel esquerdo).

FIGURA 2.7 Distribuição da população desempregada e ativa por nível de escolaridade, 2011-17 (IE)



Fonte: Ver Quadro 2.1.

A proporção daqueles que concluíram o ensino superior também aumentou. O aumento muito rápido destes números foi determinado sobretudo pelo substancial avanço ao nível da educação. Globalmente o aumento da proporção daqueles que concluíram o ensino secundário tem sido estável, muito embora se tenha verificado uma diminuição nos grupos com níveis de escolaridade inferiores, indicando que estes últimos têm beneficiado mais da recuperação económica.

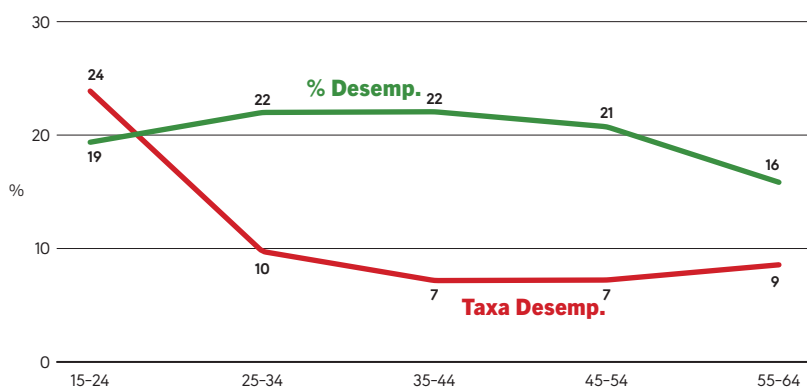
De forma geral, aqueles que têm o nível de escolaridade médio estão sobre-representados no grupo do desemprego no que diz respeito à sua proporção na população ativa (figura 2.7, painel direito). A proporção dos que têm menos de seis anos de escolaridade ou que concluíram o ensino superior são mais baixas do que as suas respetivas proporções na população ativa. Tal significa que a alteração dramática que se verificou no sucesso escolar não foi totalmente absorvida pelo mercado de trabalho, a maior disparidade demonstra que poucos foram os empregos criados que exigem qualificações médias.

Na figura 2.8 são apresentadas as taxas de desemprego e as proporções do emprego total por faixa etária em 2017. Há dois aspetos que são óbvios. Em primeiro lugar, a taxa de desemprego dos muito jovens (<25) é superior ao dobro das outras faixas etárias. No caso das faixas etárias dos idosos, a taxa de desemprego é bastante uniforme, muito embora seja ligeiramente mais elevada no caso dos mais jovens (25-34) e dos idosos (55-64).

Em segundo lugar, e ainda mais importante, cada uma das cinco faixas etárias decenais representam cerca de um quinto do desemprego total. Por outras palavras, muito embora a taxa de desemprego jovem seja elevada, o desemprego afeta sobretudo as faixas etárias dos idosos. Por isso, o desemprego não é uma questão que afeta apenas os jovens que procuram emprego ou a transição escola-mercado de trabalho, afeta toda a população ativa.

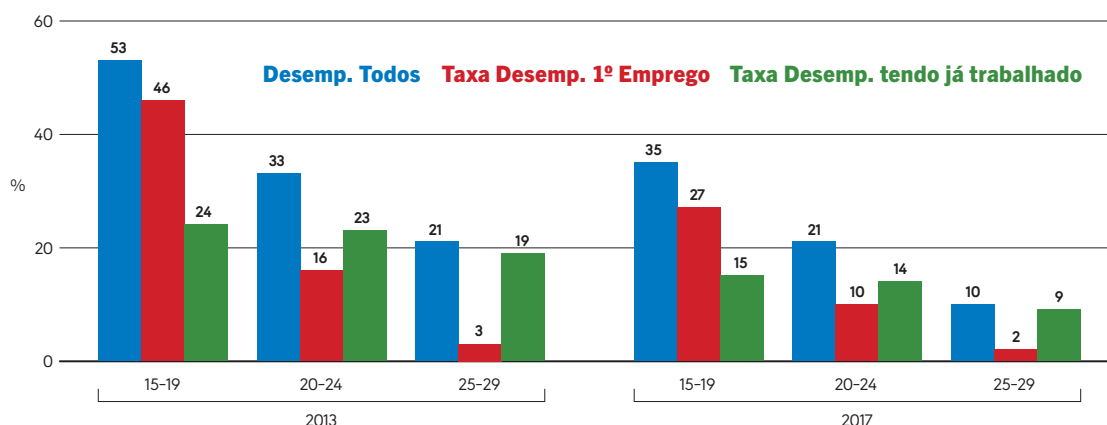
No que diz respeito aos jovens, as taxas de desemprego diminuíram em linha com as tendências gerais no desemprego. As taxas de desemprego jovem diminuíram de igual modo nos três subgrupos representados

FIGURA 2.8 Distribuição das taxas e proporções do desemprego no desemprego global, por grupo etário, 2017



Fonte: Inquérito ao Emprego, 2017

FIGURA 2.9 Taxas de desemprego dos jovens, 2013 e 2017



Fonte: Inquérito ao Emprego 2013 e 2017.

na figura 2.9. As taxas de desemprego do grupo dos jovens mais velhos (25–29) são relativamente baixas entre aqueles que já tiveram uma experiência de trabalho. Verifica-se também que, entre aqueles que procuram emprego pela primeira vez nesta faixa etária, a taxa de desemprego está praticamente ao mesmo nível da taxa de desemprego total.

A composição do desemprego por duração mudou desde a pior fase da recessão. A proporção do desemprego de curta duração (inferior a um mês e entre um mês a seis meses) está a aumentar, contudo a percentagem daqueles que estiveram desempregados entre seis meses e um ano permaneceu igual. A proporção dos desempregados de longa duração (desempregados há mais de um ou dois anos) está a diminuir, o que sugere que a natureza das causas do desemprego é menos estrutural em comparação com a procura de emprego e o desemprego cíclico - uma evolução positiva que revela uma adequada flexibilidade e capacidade de absorção do mercado de trabalho.

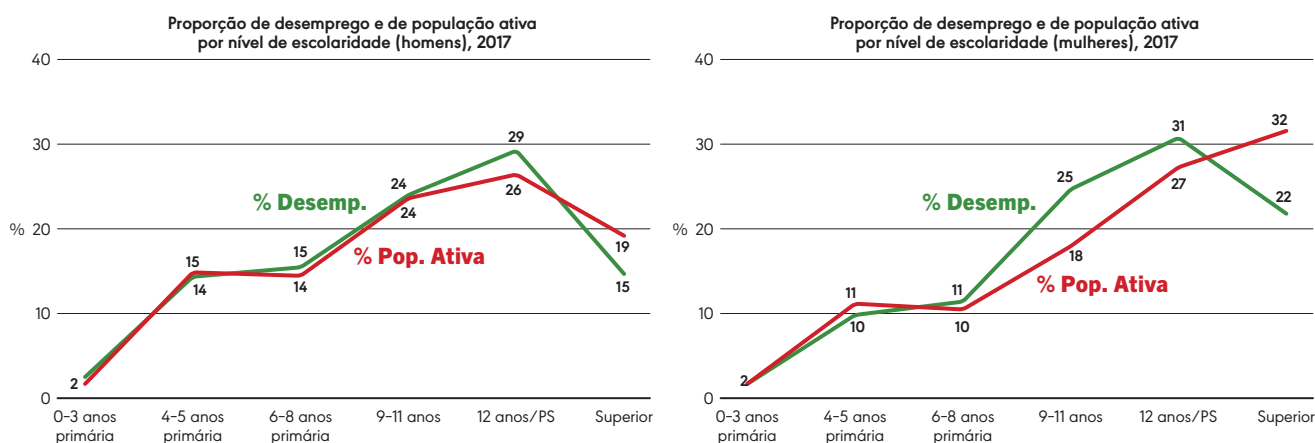
Não obstante o panorama global positivo dos dados oficiais analisados nesta secção, uma perspetiva alternativa do desemprego com uma definição mais lata revela que ainda subsistem alguns desafios. Os números usados nas estimativas dos números oficiais de desemprego não consideram os trabalhadores inativos dispostos a trabalhar (os denominados desencorajados) que já não são registados como desempregados ou os subdesempregados que querem trabalhar mais horas, mas só encontram um emprego a tempo parcial. Também excluem os que não têm contratos de trabalho formais, tais como os que têm contratos emprego-inserção ou estágios promovidos pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional (Centro de Estudos Sociais, 2015).⁷ Recorrendo aos dados do INE/Eurostat que incluem estas categorias, a taxa combinada de desemprego e subemprego pode ser superior ao dobro da oficial em meados de 2010 (GEP/MTSSS, 2018).

Diferenças entre homens e mulheres

Tal como previamente demonstrado, recentemente o aumento do emprego das mulheres tem sido superior ao dos homens. As mulheres praticamente colmataram a diferença relativamente pequena que existia em comparação com os homens há dez anos atrás. Atualmente, existe praticamente paridade no rácio de emprego homens-mulheres, colocando Portugal em terceiro lugar entre os países da UE. A diminuição da diferença no emprego tem estado associada a alterações nas diferenças observadas na educação, no desemprego e na situação de emprego.

Ambos, mulheres e homens altamente qualificados, estão menos representados no desemprego do que na população ativa. No entanto, os homens que concluíram o nível de escolaridade médio (ensino secundário e dois anos de ensino pós-secundário) estão sobre representados no grupo das pessoas em situação de desemprego (figura 2.10, painel esquerdo). As mulheres também estão sobrerrepresentadas a este nível, mas a maior

7. Para uma definição de estágio em contexto laboral, ver p.3 em O'Higgins, N.; Pinedo, L. 2018, "Interns and outcomes: Just how effective are internships as a bridge to stable employment?", EMPLOYMENT Working Paper No. 241, ILO.

FIGURA 2.10**Diferenças entre homens e mulheres no desemprego e na proporção da população ativa por nível de escolaridade**

Nota: Os dados seguem a estrutura da Classificação Internacional Tipo da Educação (ISCED)

Fonte: Inquérito ao Emprego, 2017

diferença verifica-se um nível abaixo, entre aquelas que concluíram o terceiro ciclo (9-11 anos de escolaridade)⁸ e com um impacto mais reduzido entre aquelas que concluíram o ensino secundário e dois anos de ensino pós secundário. No limite inferior, as mulheres com menos escolaridade estão sub-representadas, contudo tal não se verifica no caso dos homens.

A redução do desemprego das mulheres ao longo do tempo tem-se destacado mais, tal como se tem constatado na diminuição da diferença da taxa de desemprego mulheres-homens, que alcançou praticamente a paridade em 2016.⁹ Em 2017, havia 224 000 homens desempregados em comparação com 238 000 mulheres desempregadas, uma diferença de apenas 14 000. No entanto, é algo que oculta a variação em diferentes faixas etárias, com o número de mulheres desempregadas a ultrapassar o número de homens desempregados nas seguintes faixas etárias: 25–34 e 35–44 (em 8 000 e 16 000 respetivamente). Esta diferença é sobretudo decorrente do desemprego relativamente elevado entre mulheres que concluíram o ensino superior. Por outro lado, o desemprego masculino é superior na faixa etária dos 15–24 e sobretudo na faixa etária +55 (uma diferença superior a 10 000 no caso dos homens).

Para além das alterações na composição da educação do emprego e do desemprego, verificaram-se alterações significativas na situação face ao trabalho no que diz respeito à idade, nível de escolaridade e horas trabalhadas. As mulheres trabalhadoras são predominantemente trabalhadoras por conta de outrem e houve um aumento da sua proporção ao longo do tempo, superior à dos homens. A sua quota parte como trabalhadoras representa atualmente 87 por cento em comparação com os 79 por cento dos homens, uma diferença que corresponde a praticamente mais 80 000 mulheres trabalhadoras.

As mulheres também melhoraram a sua proporção como empregadoras em comparação com os homens. Por outro lado, a proporção das mulheres diminuiu relativamente entre os trabalhadores por conta própria e os trabalhadores familiares não remunerados (figura 2.11, painel superior esquerdo) – um sinal particularmente encorajador para a inclusão das mulheres frequentemente mais vulneráveis no mercado de trabalho. Parte do declínio pode ser atribuído à diminuição significativa do emprego feminino no emprego agrícola. O rácio de emprego mulheres-homens na agricultura estava próximo da paridade em 2008, mas atualmente caiu para metade.

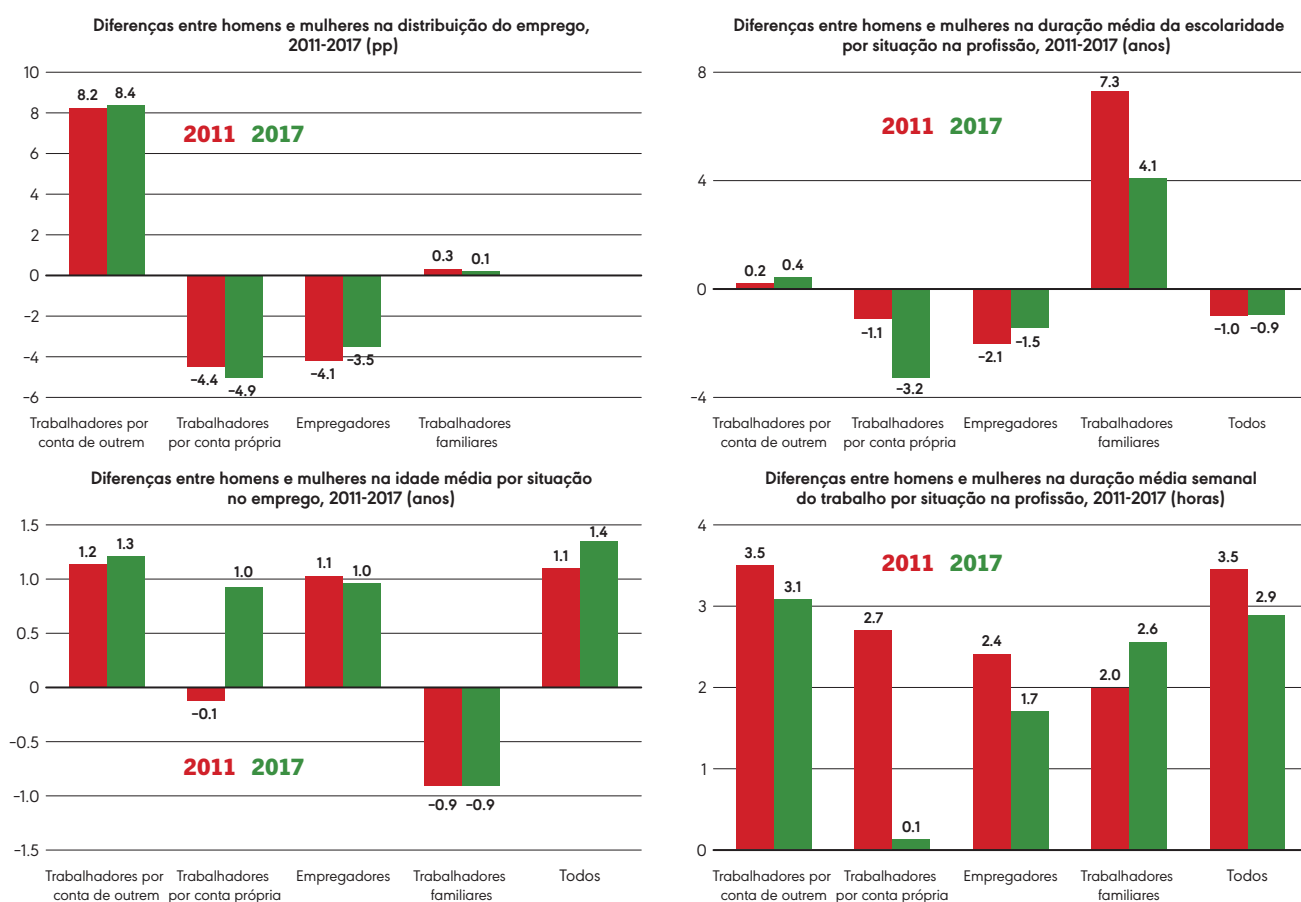
A diferença de idades homens-mulheres continua a ser de um ano desde 2011 (figura 2.11, painel superior direito). No entanto, houve uma diminuição da diferença de um ano completo entre os trabalhadores e sobretudo entre os empregadores somente durante os últimos seis anos. Também houve uma diminuição nos trabalhadores familiares, muito embora menor. Houve um aumento desta diferença apenas no caso dos trabalhadores por conta própria, o que sugere uma maior ligação das mulheres à população ativa, com efeitos ao nível da produtividade e da igualdade de género.

8. Os dados seguem a estrutura da Classificação Internacional Tipo da Educação (ISCED)

9. De facto, a taxa de desemprego das mulheres era 0,2 pontos percentuais mais elevada do que a dos homens, em comparação com uma diferença de 2,9 pontos percentuais em 2007 (OCDE).

FIGURA 2.11

Diferenças entre homens e mulheres na distribuição do emprego, idade, nível de escolaridade e horas trabalhadas, 2017



Fonte: Inquérito ao Emprego.

A diferença entre homens e mulheres no que diz respeito à escolaridade, continuou a aumentar a favor das mulheres trabalhadoras, trabalhadores por conta própria e trabalhadores familiares não remunerados (figura 2.11, painel inferior esquerdo). Verificou-se uma ligeira diminuição nos empregadores, muito embora, em termos globais, se tenha verificado um aumento da escolaridade das mulheres em 0,3 anos desde 2011.

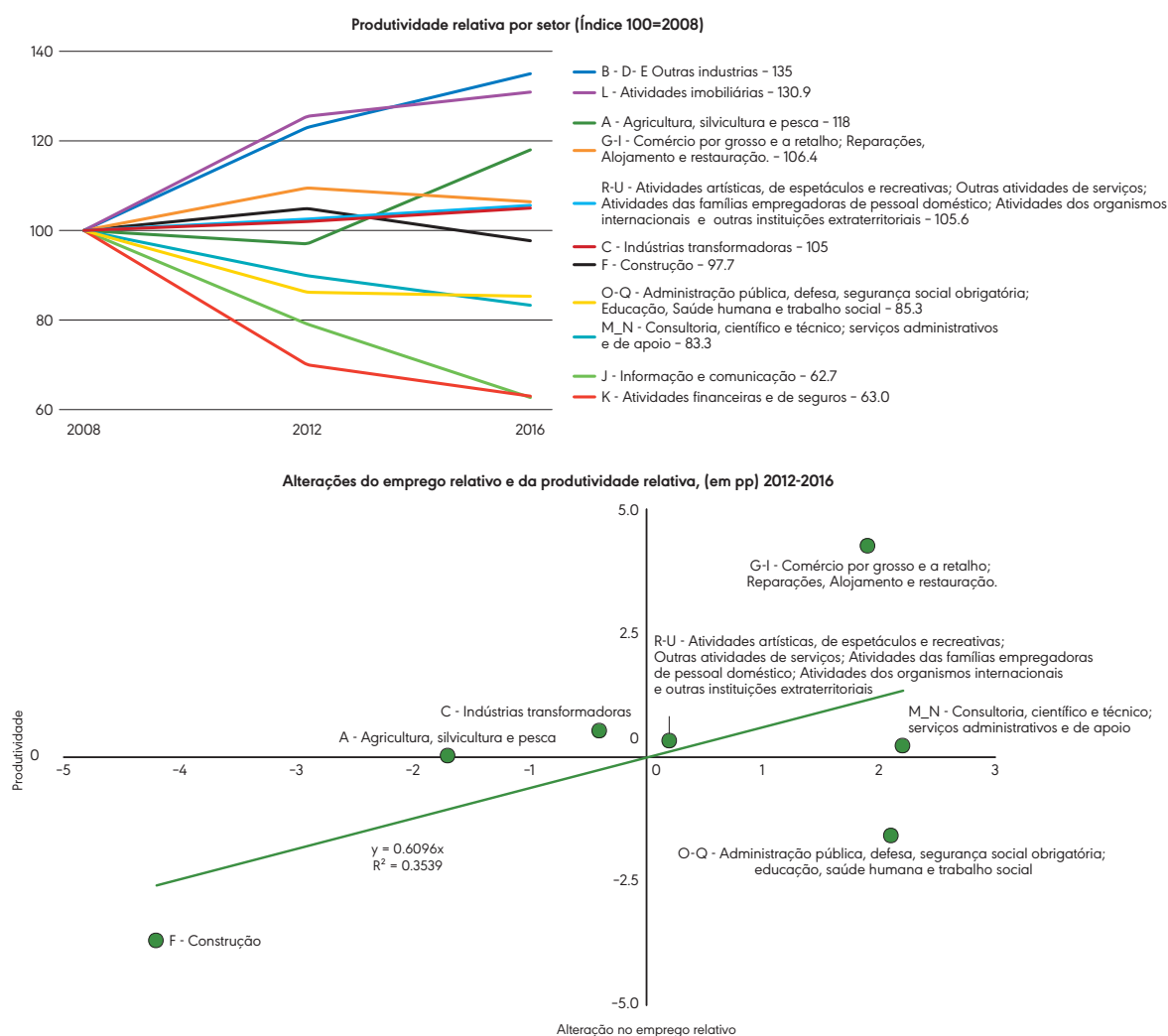
Finalmente, houve uma diminuição da diferença nas horas de trabalho no que diz respeito às mulheres, (figura 2.11, painel inferior direito). Globalmente, hoje em dia, as mulheres trabalham menos 2,9 horas do que os homens em comparação com as 3,5 horas há seis anos atrás. Através da análise das alterações em diferentes grupos de acordo com a situação face ao trabalho, verifica-se que a diferença entre homens e mulheres no caso dos trabalhadores por conta própria praticamente desapareceu, muito embora tenha aumentado no caso dos trabalhadores familiares. Houve uma redução nos trabalhadores, de 0,4 horas e sobretudo entre os empregadores (de 0,7 horas).

Emprego e produtividade

Em seguida aborda-se a questão das alterações no emprego e produtividade relativa por setor. (O respetivo efeito sobre os salários é analisado no Capítulo 5.) A produtividade relativa por setores é um indicador estatístico importante, pois permite indiretamente prever ganhos de produtividade que são sobretudo decorrentes de reafetações setoriais e não de melhorias da produtividade nos setores.

A produtividade relativa é medida através do ratio entre as partes da produção setorial (valor acrescentado bruto) em relação ao PIB e partes do emprego por setor, em relação ao emprego total. Por exemplo, em 2008, 11,2 por cento dos trabalhadores participavam em atividades no setor primário (agricultura, pesca, silvicultura), mas contribuíam apenas com 2,2 por cento para o valor da produção. No mesmo

FIGURA 2.12 Produtividade relativa por setor, 2008 a 2016



Fonte: Eurostat.

ano, os números no setor financeiro e dos seguros representavam respetivamente 1,8 por cento do emprego e 8,1 por cento do PIB. A produtividade relativa na agricultura consequentemente era de 0,19. Comparativamente, a produtividade relativa no setor financeiro e dos seguros era 4,5, ou seja, 20 vezes superior à da agricultura.

Por defeito a produtividade relativa aumenta nalguns setores à custa de outros. Tal é demonstrado na figura 2.12, painel esquerdo. O setor dos serviços foi um dos setores em que se verificou uma diminuição na produtividade relativa, contudo a produtividade em todos os outros setores aumentou.

O painel direito na figura 2.12 demonstra a relação entre as alterações no emprego relativo e as alterações na produtividade relativa desde a introdução das políticas de ajustamento. Verifica-se uma relação positiva entre ambas, no entanto, no sentido contabilístico, a relação pode ter sido negativa, devido ao seguinte facto: como o emprego aumentou ao longo do tempo, também é possível que tenha havido uma diminuição da produtividade devido ao aumento do trabalho como um fator (em comparação com outros fatores de produção).

Consequentemente, parece que as recentes políticas de ajustamento provocaram reafetações setoriais e aumentos da produtividade em sintonia com reformas anteriores e mais graduais que foram adotadas desde os anos 2000. Estas observações são retomadas no Capítulo 5 (sobre salários) e no Capítulo 6 (sobre negociação coletiva) que demonstram que a produtividade tem estado a aumentar muito embora os custos unitários do trabalho tenham vindo a diminuir.

Síntese dos desenvolvimentos do mercado de trabalho

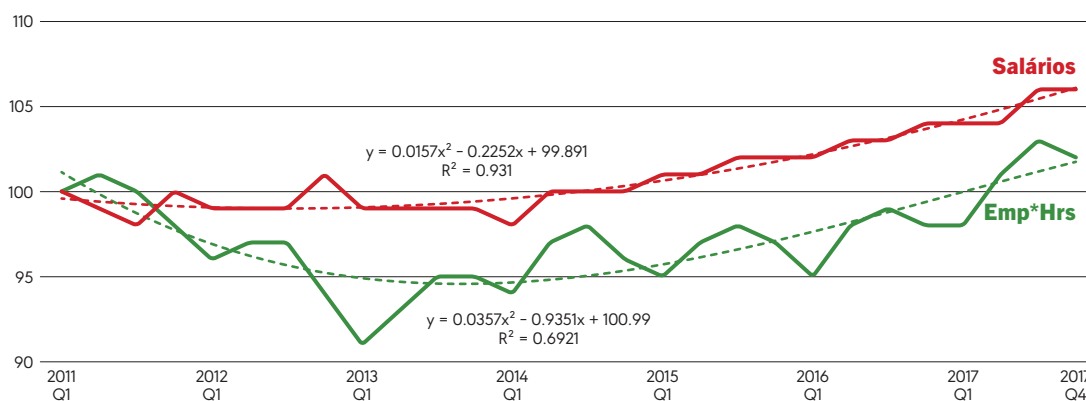
Portugal parece ter evitado muitos dos problemas verificados noutros países durante o choque acentuado das políticas de ajustamento, tais como as introduzidas em 2011. O vigor da retoma económica e da substancial criação de emprego que a acompanhou pode ser relacionado, pelo menos parcialmente, com as políticas nacionais proativas que tinham sido adotadas previamente ao programa de ajustamento, algo que já tinha dado início ao alinhamento do mercado de trabalho com as mudanças nas condições na produção e concorrência internacional.

Por exemplo, não é imediatamente óbvio que as alterações no quadro regulamentar, no que diz respeito aos contratos temporários durante o período de ajustamento, tenham desempenhado um papel crucial na criação de emprego. O mercado de trabalho tinha estado sob pressão muito antes da crise e a utilização dos contratos temporários não sofreu grandes alterações ao longo do tempo (ver discussão acima).

Pondo de lado o tipo de contrato, os trabalhadores que são geralmente mais afetados pela regulamentação do trabalho são os trabalhadores por conta de outrem. No entanto, a proporção de trabalhadores continuou a aumentar, tendo chegado aos 83 por cento em 2017. A percentagem de trabalhadores por conta própria diminuiu 4 pontos percentuais durante o mesmo período. As diminuições foram inferiores no caso dos empregadores e trabalhadores familiares não remunerados que, não obstante, representam apenas 5 por cento do emprego total. Estas alterações sugerem que os principais constrangimentos se verificaram sobretudo fora do mercado de trabalho.

A forma como foi implementado o programa de ajustamento - parte do seu objetivo foi contribuir para a desvalorização interna através da redução da mão de obra - provocou poucas alterações nos salários nominais, muito embora se tenha verificado uma redução inicial significativa no emprego previamente à sua recuperação após 2014 (figura 2.13). No entanto, evolução suave do emprego oculta a considerável deslocação que se verificou no mercado de trabalho entre 2011 e 2013 (figura 2.14). Desde então, o emprego tem seguido uma tendência de crescimento bastante consistente com o padrão sazonal previsto de uma economia em que o turismo é um setor importante: as taxas de emprego mais baixas são observadas no último trimestre de cada ano.

FIGURA 2.13 Salário nominal e emprego X horas, efetivos e ajustados, 2011-17 (trimestral)

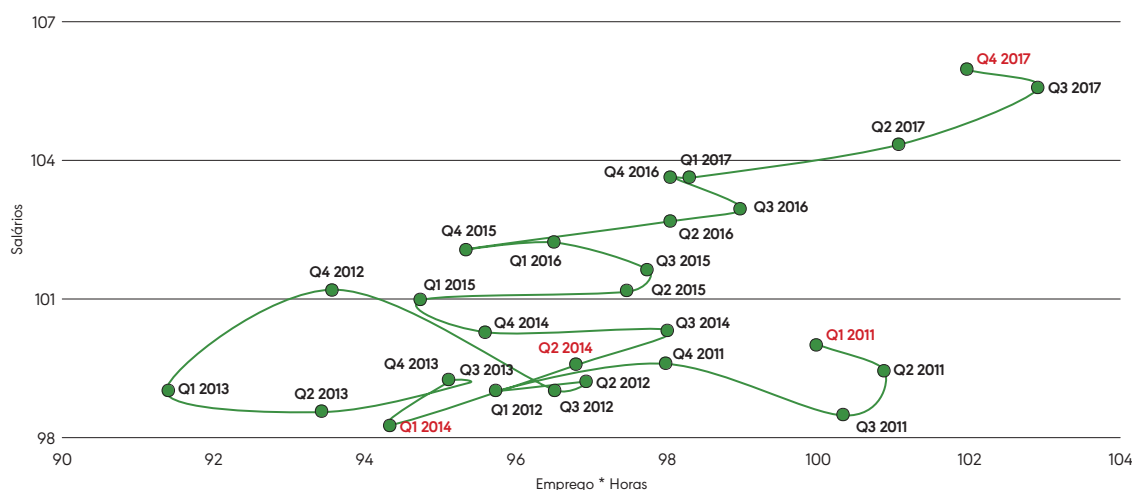


Fonte: Inquérito ao Emprego, 2011-17

Para além disso, verificaram-se alterações consideráveis no mercado de trabalho no que diz respeito à composição do emprego, assim como do desemprego, por idade, nível de escolaridade e sexo. Algumas destas alterações têm estado em sintonia, pelo menos parcialmente, com as alterações na estrutura demográfica da população e com a tendência natural da transformação setorial, com os trabalhadores a abandonarem o setor primário e a passarem sobretudo para o setor dos serviços.

Mais especificamente, a taxa de participação tem estado a diminuir desde há algum tempo na sequência de uma tendência secular, que é comum em muitos outros países, ou seja, especificamente uma diminuição na participação dos cohorts com menos habilitações, à medida que a economia se desloca gradualmente para profissões altamente qualificadas. A respetiva diminuição durante a primeira metade dos anos de 2010 tem sido acelerada pelas políticas de ajustamento que normalmente conduzem a uma diminuição do emprego e desincentivam os trabalhadores a procurarem emprego, devido a um menor número de vagas de trabalho disponíveis. No entanto, houve uma recuperação de metade da taxa do

FIGURA 2.14 Evolução do salário nominal e emprego X horas, 2011-17 (trimestral) (1º T 2011=100)

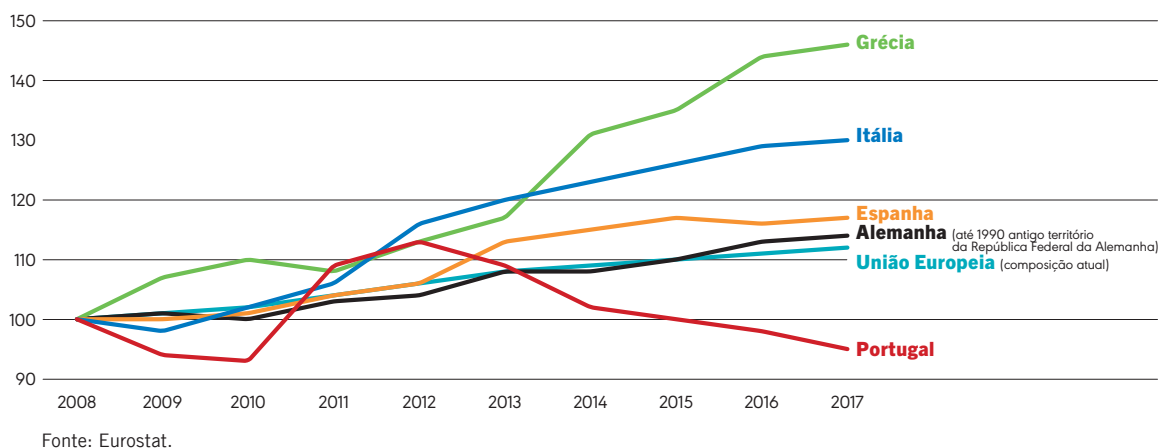


terreno perdido por volta de 2017, um sinal da tendência positiva no crescimento do PIB e do emprego, fazendo com que seja mais atrativo o regresso ao mercado de trabalho. Além disso, também contribuiu o acesso de mais mulheres ao mercado de trabalho, contrariando assim o efeito negativo do aumento das inscrições no ensino, que tendem a atrasar a entrada de indivíduos em idade ativa no mercado de trabalho.

O recente aumento na taxa da população ativa não tem estado associado a um maior desemprego. Pelo contrário, o desemprego foi reduzido para os níveis anteriores à crise, tendo em conta a recente e sustentada criação de emprego que se verificou no período subsequente. Para além disso, a utilização da mão de obra aumentou no que diz respeito às horas, parcialmente devido à significativa redução na incidência do emprego a tempo parcial em 100 000, sobretudo desde 2013. De facto, Portugal parece resistir à tendência mundial do aumento do emprego a tempo parcial (figura 2.15), não obstante o aumento do emprego das mulheres.

O rácio de jovens desempregados ou inativos no total da população jovem diminuiu significativamente. Para além disso, o sucesso escolar dos jovens têm estado a aumentar rapidamente. Por exemplo, há dez anos atrás, a percentagem de jovens portugueses que tinham concluído o ensino primário era 20 pontos percentuais superior à média da UE, atualmente a diferença é de apenas 10 pontos percentuais. E ao nível do ensino superior a diferença praticamente desapareceu. Tal poderá ser um efeito indireto da recessão económica, pois a permanência no sistema educativo tornou-se menos dispendiosa devido ao menor número de oportunidades de emprego e aos salários reais mais baixos. Pela negativa, verificou-se um aumento da emigração (consultar caixa 2.1).

FIGURA 2.15 O emprego a tempo parcial, 2008-2010 (número de trabalhadores, índice 2008=100)



2.1 Taxas de emigração aceleraram desde a crise

CAIXA

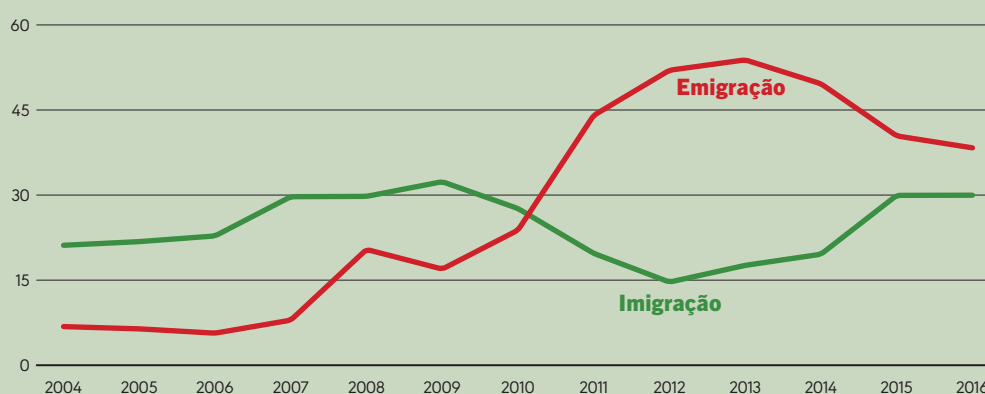
As taxas de emigração em Portugal, elevadas desde a revolução de 1974, atingiram o pico no início da década de 2010. De acordo com as estimativas, praticamente meio milhão de pessoas, saíram de Portugal entre 2011 e 2014. A taxa anual de emigração de 2,5 por cento da população ativa é a mais alta ou a segunda mais alta taxa na Europa (a seguir a Malta), em função do ano (Observatório da Emigração, 2015), o que é significativo tendo em conta a estagnação do crescimento da população. Portugal, a nível mundial, tem a taxa bruta de fecundidade mais baixa, claramente abaixo do nível de substituição. O número de cidadãos nacionais no estrangeiro em 2017 – 2,3 milhões – corresponde a mais de 20 por cento da população ou a praticamente metade do emprego local em 2014. A emigração recente também se alterou, da emigração além-mar (para os Estados Unidos, por exemplo) para destinos predominantemente europeus (por ordem descendente) - Reino Unido, França, Suíça e Alemanha (Observatório da Emigração, 2017). Também se verificou uma mudança na composição daqueles que emigram, as mulheres representam 52 por cento daqueles que emigraram em 2011.

Anteriormente, as pessoas que emigravam tinham competências relativamente baixas, mas uma proporção cada vez maior dos emigrantes recentes possui qualificações mais elevadas. Tal deve-se ao aumento do sucesso escolar e ao congelamento das contratações no setor público, um empregador tradicional dos licenciados, ao invés de uma maior incidência da emigração de setores qualificados, o que suscita preocupações relativamente à chamada “fuga de cérebros”. Mas também existe outra dimensão menos óbvia, que é um menor investimento nas competências sob as pressões financeiras e do mercado de trabalho.

Nos primeiros dez meses de 2015, o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) registou 22 000 cancelamentos de inscrições devido à emigração. Ao nível do ensino superior, somente um em cada cinco investigadores tinha, pelo menos, um contrato de trabalho com acesso a proteção social total e direitos de trabalho enquanto que 40 por cento estavam dispostos a emigrar e outros 40 por cento estavam indecisos. Inclusive entre as pessoas com emprego 30 por cento estavam dispostas a emigrar e outras 30 por cento ainda não tinham decidido o que iriam fazer (Carrilho e Perista, 2016).

Pouco pode ser feito para reduzir a emigração daqueles que procuram um futuro melhor nos mercados de trabalho privados no estrangeiro. A situação pode ser diferente quando a emigração de um país gera emprego no setor público noutro país, tal como se verifica no caso dos jovens enfermeiros portugueses que emigraram para trabalhar nos serviços nacionais de saúde de outros países europeus. Raramente existe uma justificação para limitar transações contratadas livremente entre indivíduos e empregadores privados, mas é diferente quando um país beneficia dos resultados do ensino público de outro país, sobretudo de um país com um rendimento inferior. As políticas devem visar a redução do desemprego e da precariedade laboral e aumentar os salários, as oportunidades de emprego e as perspetivas de progressão na carreira, melhorando, ao mesmo tempo, as condições de trabalho e a proteção social.

Fluxos migratórios anuais (número), 2004-2016



Fonte: Eurostat.

Não obstante a sustentável resposta da economia e do mercado de trabalho após 2013 ainda subsistem desafios. Em primeiro lugar, a taxa combinada de desemprego e subemprego é muito mais elevada e ultrapassa as estimativas oficiais. Muito embora a proporção de emprego a tempo parcial seja baixa, uma proporção muito mais elevada de trabalhadores a tempo parcial em Portugal gostariam de trabalhar mais em comparação com os de outros países da UE (consultar Capítulo 3A). A este aspeto pode-se acrescentar o número cada vez maior de trabalhadores com contratos temporários. Para além de terem menos direitos no trabalho, os trabalhadores que têm um trabalho não permanente recebem salários que são 30 por cento inferiores aos dos salários dos trabalhadores que têm contratos de trabalho permanentes (GEP, 2016).

Em segundo lugar, é natural que seja expectável que os avanços no ensino superior e na formação tenham, no futuro, um elevado retorno na economia. No entanto, tal como em muitas outras economias na era da globalização, verificou-se, em Portugal, uma polarização do emprego, associada a um “meio termo inexistente”, conforme sugerido não só pela sobre-representação dos que concluíram o ensino secundário no desemprego em comparação com a respetiva proporção no mercado de trabalho (consultar figura 2.9), mas também pelo padrão de criação de emprego na última década.

Mais especificamente, tal como indicado pelo nível de escolaridade, a procura de trabalhadores com mais qualificações, que subiu 46 por cento desde 2008, é praticamente suficiente para absorver o aumento na oferta de trabalho daqueles que concluíram o ensino pós-secundário (62 por cento – figura 2.16). A procura de trabalhadores com menos escolaridade diminuiu 15 por cento desde 2008, mas a diminuição na oferta de mão-de-obra qualificada a este nível tão baixo tem sido ainda maior. Parece ter-se verificado uma grande lacuna na criação de emprego no que diz respeito ao emprego que exige uma escolaridade média. Empregos que não exigem qualificações baixas ou elevadas diminuíram 22 por cento, contudo a oferta de mão-de-obra aumentou para mais do dobro (47 por cento).

2.2 Revolução verde em Portugal

CAIXA

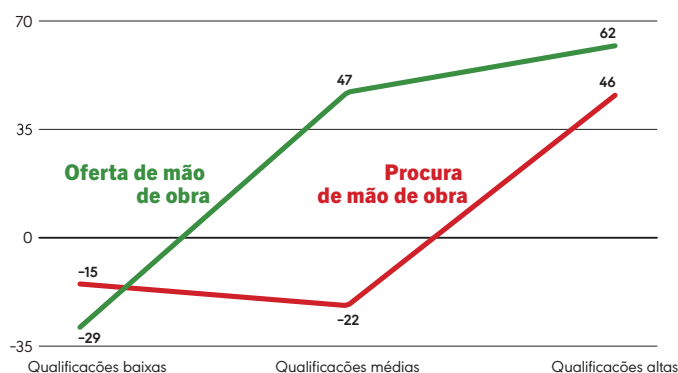
A recuperação do emprego em Portugal foi significativa no período pós-ajustamento, mas o país também deu passos assinaláveis rumo a uma economia verde. O fornecimento de energias renováveis é crescente, fazendo com que o país seja um dos líderes mundiais no fornecimento de energia limpa. O mês de março de 2018 ficou marcado na história de Portugal como o mês em que o país produziu mais energia renovável do que a consumida. (Reuters, 2018). Em 2016, a percentagem de renováveis no consumo global de energia foi 30,5 por cento – praticamente o triplo da média da Europa e da América do Norte - 20,5 por cento em 2008 (Base de Dados de Indicadores Globais dos ODS). Esta proporção é ainda mais elevada na produção de eletricidade em que as renováveis contribuíam em 2017 para a produção de 51 por cento da produção. Isto coloca Portugal em terceiro lugar na União Europeia, a seguir à Austria (67,1%) e à Suécia (61,3%). Entre 2005 e 2016, Portugal era o Estado-Membro da União Europeia com o terceiro maior aumento na proporção de renováveis na produção de eletricidade. Espera-se que este número tenha aumentado ainda mais desde então. Para além disso, a energia e a intensidade de carbono da economia portuguesa tem vindo a diminuir, melhorada pela mudança para empregos no setor dos serviços. Atualmente é inferior à média europeia.

A maioria do impacto direto e indireto do emprego da energia renovável advém da energia eólica e hídrica, onde é esperado o maior crescimento, muito embora a energia solar desempenhe um papel cada vez maior. Houve um aumento do emprego direto no setor, de aproximadamente 1 500 trabalhadores, em 2005, para 3 483, em 2015, com uma projeção de praticamente 5 550 trabalhadores até 2030. Muito embora o emprego direto não desempenhe um papel importante no emprego total, verificam-se efeitos assinaláveis no emprego indireto através das cadeias de abastecimento adjacentes (por exemplo, fabricantes de componentes, construção, prestadores de serviços de manutenção externos, etc.). Em 2005, o emprego indireto representava aproximadamente 26 000 trabalhadores, que subiu para 44 500, em 2015, e espera-se que até 2030 aumente para mais de 60 000.*

Em 2015, os bens e serviços ambientais (tais como a gestão de recursos energéticos, de resíduos e água) representavam 2,3 por cento do emprego, 2,8 por cento do valor acrescentado bruto (VAB) e 3,3 por cento das exportações. Mais surpreendente ainda, o crescimento dos bens e serviços ambientais foi de 5,5 por cento do VAB (em comparação com o aumento geral de 3,6 por cento) e de 13,1 por cento das exportações (em comparação com 4,7 de todas as exportações). Em 2014, o peso relativo do setor dos bens e serviços ambientais no VAB total foi de 2,7 por cento – superior à média da UE a 28, de 2,3 por cento (EurObserv'ER, 2017).

* Os números de 2005 e as projeções para 2030 são da APREN (*Associação de Energias Renováveis*) e da Deloitte, *Estudo do Impacto Macroeconómico do Setor das Energias Renováveis em Portugal*, 2009. Os números de 2015 foram disponibilizados através de comunicação privada da IRENA – Agência Internacional para as Energias Renováveis.

FIGURA 2.16 Evolução da oferta e da procura de mão-de-obra, 2008–16 (percentagem)



Fonte: Eurostat.

Em terceiro lugar, e no que diz respeito ao ensino, grande parte da evolução do emprego, desemprego e utilização efetiva da mão-de-obra, no futuro, dependerá da robustez do crescimento de novos setores e formas de emprego em sintonia com o crescimento da tecnologia (consultar caixa 2.2).

Considerações políticas

A resposta firme da economia e do mercado de trabalho após 2013 não deve ser pretexto para complacências. Grande parte do desemprego remanescente não afeta apenas os jovens e não se limita apenas à transição escola-mercado de trabalho. A maior percentagem de desempregados (80 por cento) tem mais de 25 anos de idade, o que sugere que grande parte do desemprego é estrutural. Para se reduzir ainda mais o desemprego será necessário reforçar o desempenho macroeconómico e não basta criar apenas novos mercados. É necessário criar mercados competitivos que, através do diálogo social, podem servir tanto os interesses dos trabalhadores assim como dos empregadores.

Encontrar um equilíbrio entre atrair investidores e garantir a coesão social

Ao nível macro, deve ser dada atenção à forma como as metas orçamentais são promovidas a nível interno relativamente a objetivos económicos e sociais mais abrangentes e aos desenvolvimentos externos, por exemplo, na UE. O aumento do investimento público, privado e estrangeiro, acompanhado por melhorias contínuas no ambiente empresarial e, de forma mais lata, no desenvolvimento do setor privado, melhoraria as perspetivas da criação de emprego digno (consultar Capítulo 1).

Muito embora não seja abordado neste relatório, o funcionamento e o desenvolvimento de micro, pequenas e médias empresas (PME) teria de ser analisado, na medida em que a recente redução na proporção de trabalhadores independentes - como empregadores ou trabalhadores por conta própria - resulta de constrangimentos ao empreendedorismo devido à falta de acesso a financiamento ou a incentivos.

Qualidade do trabalho

No que diz respeito ao mercado de trabalho, partindo do pressuposto de que as condições de quase pleno emprego prevalecem, poderá ser dada uma maior ênfase à qualidade do trabalho.¹⁰ Em capítulos subse-

10. Outras considerações sobre políticas do mercado de trabalho são referidas no Capítulo 3 (sobre a proteção do emprego e regulamentação dos contratos, horas de trabalho e inspeção do trabalho), Capítulo 5 (salários e desigualdade) e Capítulo 6 (sobre negociação coletiva).

quentes serão apresentadas sugestões para enfrentar a segmentação do mercado de trabalho, melhorar as condições dos trabalhadores a tempo parcial e temporários e a melhoria dos mecanismos de aplicação da lei através da inspeção do trabalho.

Adaptação das políticas de proteção social às mudanças demográficas

Tendo em conta as pressões sobre o sistema de segurança social por uma sociedade envelhecida, a segurança social deverá estar alinhada com a transição demográfica em curso. A transição tem implicações não só para o mercado de trabalho, mas também ao nível do crescimento económico e da segurança na idade avançada. Nas atuais condições, o Instituto Nacional de Estatística (INE) tem projeções de uma diminuição da população entre 2 a 4 milhões até 2060. O pior cenário poderá trazer o rácio dos indivíduos com mais de 65 anos de idade para números semelhantes aos que têm menos de 15 anos de idade (o índice de envelhecimento), evoluindo de 131 para 464, o mais elevado na Europa.¹¹ De acordo com as projeções do Eurostat, Portugal também acabará por ter a proporção mais baixa de crianças até 2050, quando a percentagem de indivíduos com menos de 15 anos de idade cairá para 11,5 por cento em comparação com os 14,6 por cento em 2014. Deste modo, as contribuições para a segurança social têm de ser reanalisadas de modo a não aumentar a chamada carga fiscal equilibrando-as, ao mesmo tempo, de uma forma justa entre trabalhadores e empregadores.¹²

Especial atenção para os jovens e os desempregados de longa duração

Muito embora no conjunto da população a proporção de Jovens Nem Nem (NEET) e de desempregados de longa duração tenha vindo a diminuir, ambos os grupos merecem uma atenção especial. Os jovens podem beneficiar de programas de transição escola-mercado de trabalho. Os desempregados de longa duração podem regressar ao mercado de trabalho através de programas de aprendizagem ao longo da vida e sobretudo através da reconversão. Ambos os grupos beneficiariam de PAMT reformuladas e atualizadas. Tendo em consideração que se espera que o desemprego diminua abaixo dos 7 por cento em 2019, mais reduções podem ser mais difíceis apenas com políticas do mercado de trabalho ou com programas similares aos desenvolvidos no passado (consultar Capítulo 4).

Incremento da educação e da formação

A expansão e modernização em curso dos sistemas de educação e de formação (temas não abordados no presente relatório) teriam de ser reforçadas e aprofundadas tendo em conta que o setor dos serviços é o setor que está a criar mais emprego. Nesta perspetiva, deve ser dada mais ênfase, em primeiro lugar, ao envolvimento dos empregadores na conceção, financiamento e implementação da formação e, em segundo lugar, à relativa elevada absorção do resultado do ensino superior pelo setor público.

Redução da diferença de género

Finalmente, as conquistas das trabalhadoras no mercado de trabalho e a diminuição da desigualdade de género têm de ser preservadas e aprofundadas. O trabalho a tempo parcial é geralmente realizado sobretudo por mulheres mais do que por homens, muito embora a percentagem de trabalhadores a tempo parcial, em Portugal, seja, em geral, pequena. Ainda assim, mas também em sintonia com o referido no Capítulo 3, as políticas para a melhoria da conciliação trabalho-família podem atrair mais mulheres para o mercado de trabalho com benefícios inerentes para a produtividade e para a economia, em termos globais, assim como para as próprias mulheres e respetivas famílias, sobretudo tendo em conta que as crianças correm um maior risco de pobreza do que a população adulta e os idosos.

11. O índice de envelhecimento é calculado como o rácio entre o número de pessoas idosas inativas (com 65 ou mais anos de idade) e o número de jovens (com menos de 15 anos de idade). Um valor de 100 significa que o número de idosos é igual ao de jovens.

12. A carga fiscal é a diferença entre os salários ilíquidos e líquidos. Mede o valor que o governo recebe como resultado da tributação do emprego - algo que pode desencorajar a decisão de trabalhar e aumentar os custos da mão de obra para os empregadores.

Legislação em matéria de proteção do emprego, tempos de trabalho e de descanso e administração do trabalho

Neste capítulo são analisados vários aspetos das reformas do mercado de trabalho introduzidas desde 2011. Apesar de terem sido gradualmente introduzidas algumas reformas antes desta década, verificou-se uma aceleração e intensificação entre 2011 e 2014 para dar cumprimento às obrigações decorrentes do MdE entre o Governo Português e a Comissão Europeia (CE), o Banco Central Europeu (BCE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

A Secção 3A, sobre a legislação de proteção do emprego, centra-se na segmentação entre os trabalhadores com contratos permanentes e temporários e pretende-se avaliar em que medida as reformas têm sido eficazes no combate à segmentação do mercado de trabalho.

Na Secção 3B analisam-se as disposições legais em matéria de tempo de trabalho, organização do tempo de trabalho e períodos de descanso, tendo em consideração a forma como estas disposições legais se têm desenvolvido desde o virar do século. Em seguida, analisam-se as tendências desde 2008 relativamente às horas de trabalho para determinar as implicações que estas alterações legislativas tiveram na prática no contexto português.

A Secção 3C incide sobre a inspeção do trabalho. As três seções terminam com algumas observações em matéria de políticas para considerações futuras.

3a Legislação em matéria de proteção do emprego: Regulação da flexibilidade externa

PRINCIPAIS CONCLUSÕES

A segmentação do mercado de trabalho em termos contratuais, uma característica do mercado de trabalho português que vem de longa data, continua a suscitar preocupações de equidade. Esta segmentação manifesta-se sob a forma de uma elevada percentagem de trabalho temporário, baixas taxas de transição de contratos temporários para contratos permanentes e diferenças nas condições de trabalho no âmbito das diferentes formas de contrato.

A segmentação do mercado de trabalho contratual também compromete a eficiência e a produtividade do trabalho, uma vez que os trabalhadores temporários recebem menos formação em contexto de trabalho. Acresce ainda que a sua alta rotatividade não favorece a acumulação de competências e conhecimentos, reduzindo assim a produtividade global.

As principais causas da segmentação do mercado de trabalho em Portugal incluem a regulamentação dos contratos temporários e dos contratos por tempo indeterminado; inércia na utilização dos contratos temporários; instabilidade e incerteza ao nível macroeconómico; baixa utilização de medidas de flexibilidade interna por parte das empresas e diminuição da cobertura da negociação coletiva por renovações e novos contratos.

As reformas na regulamentação dos contratos temporários desde 2011 têm sido acompanhadas por uma diminuição da proteção do emprego para trabalhadores permanentes, incluindo o alinhamento das indemnizações para os contratos por tempo indeterminado com as dos contratos a termo; redução geral do pagamento de indemnizações e alteração dos motivos válidos para despedimentos por justa causa.

No entanto, essas reformas não levaram à alteração da proporção de trabalhadores temporários entre os trabalhadores por conta de outrem, pelo que não conseguiram “combater a segmentação do mercado de trabalho, promover a criação de emprego e facilitar a transição dos trabalhadores entre profissões, empresas e setores”, como se previa no MdE de maio de 2011 celebrado com a CE, o BCE e o FMI.

Por conseguinte, as políticas devem dar resposta à elevada proporção de emprego temporário, à reduzida transição para contratos permanentes e à desigualdade de condições de trabalho nos diferentes tipos de contrato, colocando limites mais estritos à utilização de contratos temporários e garantindo um melhor cumprimento da regulamentação existente. O acordo tripartido alcançado em junho de 2018, aquando da redação do presente relatório, entretanto vertido na Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/2018, de 6 de junho, e na Proposta de Lei n.º 136/XIII, aprovada na generalidade na Assembleia da República, dá passos nessa direção.

Outras medidas devem incluir formas de assegurar a igualdade de tratamento e condições de trabalho, eliminando incentivos à utilização de contratos temporários com o único objetivo de poupar nos custos do trabalho, fornecendo instrumentos suficientes para que as empresas possam assegurar a flexibilidade interna em vez da externa e promovendo respostas através do diálogo social que sejam inclusivas para os trabalhadores temporários. ■

A legislação de proteção do emprego (LPE) é uma das principais instituições do mercado de trabalho, contendo regras que regem a rescisão dos contratos de trabalho por iniciativa do empregador, sejam elas individuais ou coletivas, bem como regulamentação que rege a utilização de contratos temporários. A LPE é também uma das mais debatidas instituições do mercado de trabalho. O seu objetivo é proteger os trabalhadores contra despedimentos arbitrários e contra a perda de rendimentos associada à perda do emprego, assim restaurando igualmente a assimetria no poder de negociação entre trabalhadores e empregadores. A LPE constitui-se igualmente como forma essencial de assegurar a estabilidade do mercado de trabalho e melhorar o crescimento da produtividade. No entanto, muitos comentadores estão preocupados com o facto de que se os níveis de proteção forem demasiado elevados podem impedir a criação de emprego e prejudicar os trabalhadores que era suposto proteger.

Durante o período de 2011-2014, Portugal adotou várias reformas da LPE para satisfazer as condições previstas no Memorando de Entendimento (MdE) assinado em maio de 2011 entre o Governo Português e a Comissão Europeia (CE), o Banco Central Europeu (BCE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Um objetivo explícito das reformas da LPE prescritas era “combater a segmentação do mercado de trabalho, promover a criação de emprego e facilitar a transição dos trabalhadores entre profissões, empresas e setores” (p. 22 do MdE).

A lista das reformas previstas no MdE era muito específica. Tratava-se do alinhamento das indemnizações para os contratos por tempo indeterminado com as dos contratos a termo certo; a redução geral do pagamento de

indemnizações e a alteração dos motivos válidos para despedimentos por justa causa. O enfraquecimento do nível da LPE tornou-se um dos principais objetivos das reformas estruturais no MdE, tendo igualmente sido reafirmado pelo acordo tripartido de janeiro de 2012. Até 2014, o Governo Português implementou todas as reformas previstas. Foi igualmente implementado um conjunto de reformas relativas à utilização de contratos temporários.

A segmentação do mercado de trabalho: principais características

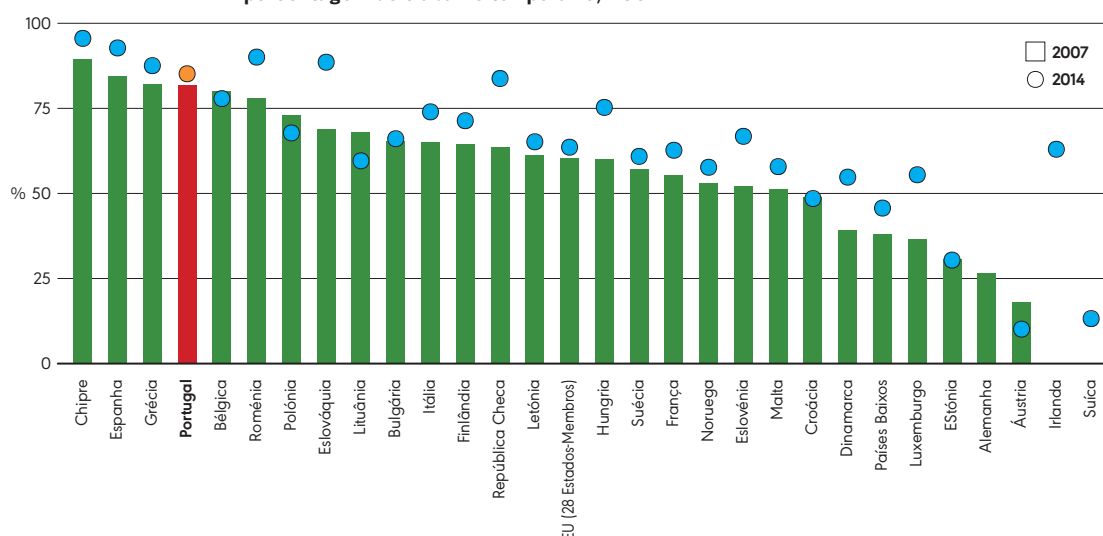
A segmentação do mercado de trabalho é uma característica de longa data do mercado de trabalho português. A segmentação é predominantemente de natureza contratual¹ e está ligada a uma coexistência de vários tipos de contratos, nomeadamente contratos permanentes (por tempo indeterminado) e contratos temporários (a termo, em regime de tarefa e ocasionais).

A segmentação contratual manifesta-se em três características principais. Em primeiro lugar, a prevalência do trabalho temporário é relativamente alta, está bem enraizada, reparte-se pela maioria dos setores de atividade e afeta de igual modo os trabalhadores do sexo masculino e feminino. O trabalho temporário encontra-se sobrerrepresentado entre os jovens trabalhadores (59 por cento dos jovens tinham contratos temporários em 2017), mas está também distribuído de forma relativamente ampla pela população da faixa etária mais produtiva (16 por cento dos trabalhadores com idades entre 25-55 tinham contratos temporários em 2017).²

É importante salientar que o trabalho temporário é maioritariamente involuntário: em 2014, 84 por cento de todos os trabalhadores temporários referiram que se encontravam em situação de trabalho temporário porque não conseguiam encontrar um emprego permanente (figura 3,1). Esta percentagem aumentou mais de 2 pontos percentuais desde 2007, tendo em 2017 regressado ao nível que apresentava em 2007. A proporção de trabalho temporário involuntário contrasta nitidamente com a de países como a Suíça ou a Áustria, que se situava em cerca de 11 por cento em 2014.

O segundo aspeto importante da segmentação do mercado de trabalho é que a transição entre os vínculos contratuais é baixa. Por outras palavras, não apenas a percentagem de contratos temporários é elevada, como os trabalhadores ficam “bloqueados” na condição de trabalhadores temporários. Estima-se que a probabilidade anual de transitar de um trabalho temporário para um trabalho permanente era apenas de 12 por cento em Portugal em 2004. Isto contrasta nitidamente com os 47 por cento do Reino Unido, Irlanda e Áustria (Boeri, 2011).

FIGURA 3.1 Tendências do trabalho temporário involuntário, em percentagem do trabalho temporário, 2007 -14

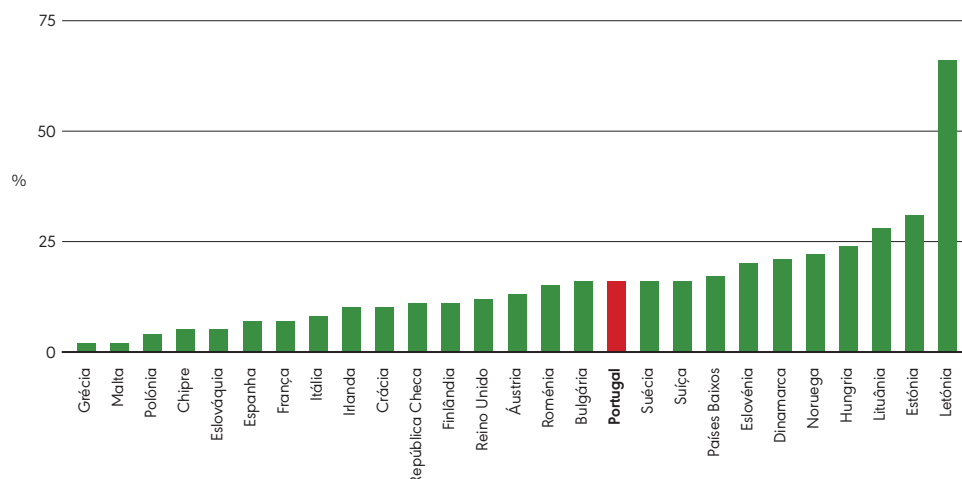


Fonte: ELFS; Cálculos de Schmid e Wagner, 2016; adaptados para o relatório da OIT (2016).

Nota: Respostas à pergunta do Inquérito ao Emprego: “Principal razão para o trabalho temporário: não foi possível encontrar um trabalho permanente”.

1. Outros tipos de segmentação incluem, por exemplo, a separação entre o setor informal e formal.
2. Cálculos do autor com base nos dados do IE sobre Portugal.

FIGURA 3.2 Transição de contratos temporários para contratos permanentes, médias anuais de transições trimestrais, probabilidades estimadas



Fonte: Eurostat.

A situação melhorou ligeiramente em 2016, tendo as transições anuais atingido 16 por cento em Portugal (apesar de seguir uma metodologia diferente e relativamente apenas à faixa etária 25-39 anos de idade) (figura 3.2). Nesta situação, os trabalhadores temporários enfrentam riscos desproporcionados relacionados com os ajustamentos do mercado de trabalho, alternando contratos temporários com o desemprego e não com um emprego estável. De acordo com algumas estimativas, em Portugal a rotatividade da mão de obra comparativamente à mobilidade profissional é cinco vezes superior nos contratos temporários do que nos contratos permanentes (Carneiro et al., 2014).

Em terceiro lugar, a segmentação manifesta-se nas diferentes condições de trabalho, sendo habitual os trabalhadores temporários realizarem trabalho com piores condições. Esta diferença decorre frequentemente das opções e estratégias dos empregadores no que diz respeito à utilização de diferentes modalidades contratuais. Os trabalhadores permanentes são frequentemente alocados a funções “principais” ou “centrais” da empresa, com empregos com melhor salário, estabilidade e oportunidades de progressão na carreira. Em contraste, os postos de trabalho “secundários” ou “periféricos”, onde os salários são mais baixos, onde existem menores oportunidades de formação e progressão e relativamente aos quais os custos de ajustamento são substancialmente inferiores, são reservados ao trabalho temporário.³

Em geral, estas divisões de trabalho contratualmente impostas levantam preocupações com as questões de equidade e igualdade, especialmente quando as tarefas centrais e periféricas são, na realidade, muito semelhantes. Acresce ainda que a codeterminação da situação contratual e das condições de trabalho, independentemente das tarefas realizadas, é geralmente mais forte se o emprego temporário for involuntário, ou quando os trabalhadores têm pouco poder negocial para tentar obter melhores condições de trabalho, independentemente da sua situação contratual (Aleksynska, 2018).

O Inquérito Europeu sobre as Condições de Trabalho do EUROFOUND mostra que os empregos temporários em Portugal são de longe piores do que os empregos permanentes relativamente às condições de trabalho, incluindo rendimentos, ambiente social, ambiente físico, qualidade do tempo de trabalho, intensidade do trabalho, competências e capacidade de decisão e perspetivas (figura 3.3). A maior diferença está no rendimento, sendo que os trabalhadores com contratos permanentes ganham em média 37% mais do que os trabalhadores com contratos temporários.⁴

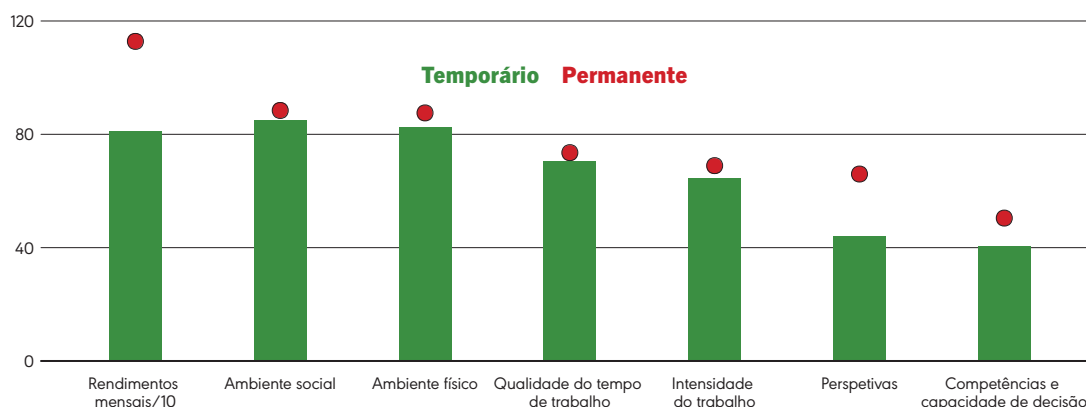
A segunda grande diferença é nas perspetivas percebidas, que incluem tanto as perspetivas de progressão na carreira como a probabilidade de perder o emprego. É digno de nota que também se observam diferenças relativamente significativas na componente das condições de trabalho relacionadas com as competências e capacidade de decisão. Isto inclui não apenas a autonomia no trabalho e execução de tarefas complexas, mas também as oportunidades de formação proporcionadas pelo empregador. Como a percentagem de emprego temporário se mantém considerável, os resultados baixos em termos de competências dos trabalhadores temporários correm o risco de se traduzir em baixa competitividade e produtividade, afetando a produtividade global do país, um efeito que tem sido registado em ambientes semelhantes.⁵

3. Para uma descrição exaustiva da vasta literatura sobre este tópico, consulte OIT, 2016.

4. Trata-se de uma diferença indicativa; os resultados econométricos que têm em consideração as características individuais e setoriais específicas normalmente apresentam uma menor diferença salarial.

5. Consultar, por exemplo, Dolado et al., 2002; Dolado et al., 2012; Kleinknecht, 2015; Lucidi e Kleinknecht, 2010.

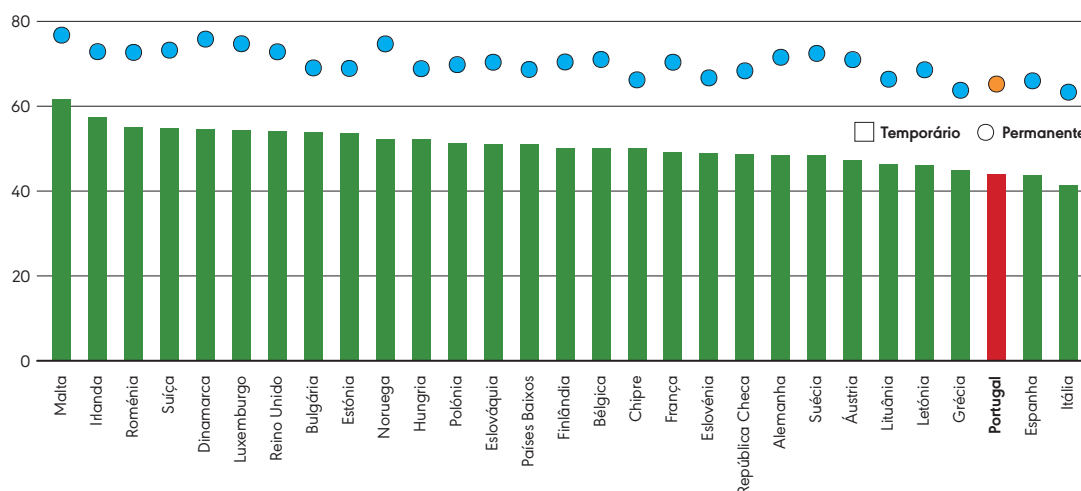
FIGURA 3.3 Qualidade do trabalho em contratos temporários e contratos permanentes



Notas: Cada índice é medido numa escala de 0 a 100, com exceção dos ganhos medidos em euros. O índice do ambiente físico mede os riscos físicos que as pessoas encontram no local de trabalho e é construído a partir de 13 indicadores relacionados com riscos físicos, incluindo ambientais, biológicos, químicos e ergonómicos. O índice de intensidade de trabalho monitoriza o nível de desgaste profissional e baseia-se em questões que medem as exigências quantitativas, de ritmo e emocionais. O índice da qualidade do tempo de trabalho diz respeito à duração do trabalho, horários de trabalho atípicos e flexibilidade de horários de trabalho. O índice ambiente social refere-se à qualidade da gestão, o comportamento social adverso e o apoio social no local de trabalho. O índice das competências e discrição o conteúdo do posto de trabalho, latitude de decisão e autonomia no local de trabalho, participação do trabalhador na organização e oportunidades de formação proporcionadas pelo empregador. E o índice de perspectivas reflete a continuidade do emprego e progressão na carreira avanço com base em perguntas sobre perspectivas de carreira e a probabilidade de perder um emprego.

Fonte: Cálculos do autor com base em dados do IECT 2015

FIGURA 3.4 Perspetivas de progressão na carreira e estabilidade dos postos de trabalho numa seleção de países europeus



Nota: tabulações baseiam-se no índice Perspetivas, calculadas de acordo com a metodologia da Eurofound (2016).

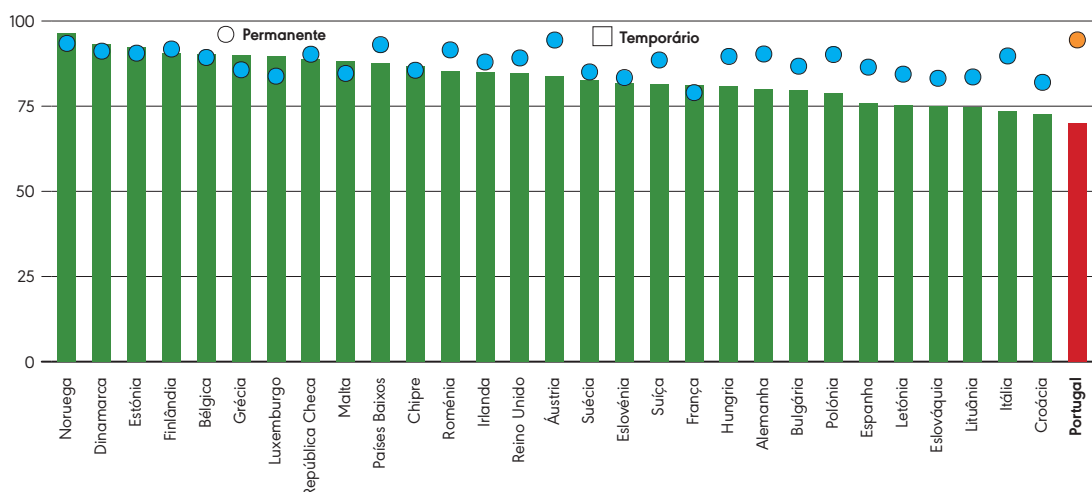
Fonte: Cálculos do autor com base em dados do IECT 2015.

As perspetivas dos trabalhadores temporários portugueses são não só sombrias em relação aos trabalhadores permanentes, mas são também das mais baixas comparativamente aos trabalhadores temporários de outros países europeus, sendo muito semelhantes às dos trabalhadores de Espanha e da Grécia, países que têm também mercados altamente segmentados (figura 3.4).

Assim, não admira que a satisfação geral dos trabalhadores temporários portugueses em relação às suas condições de trabalho se encontre igualmente entre as mais baixas da Europa (Figura 3.5). Curiosamente, a satisfação dos trabalhadores portugueses com as suas condições de trabalho é, pelo contrário, uma das mais elevadas da Europa entre os trabalhadores com contratos permanentes, possivelmente refletindo a consciência dos trabalhadores quanto à diferença significativa nas condições de trabalho entre trabalhadores com diferentes contratos.

FIGURA 3.5

Satisfação dos trabalhadores com as suas condições de trabalho numa seleção de países europeus



Nota: as tabulações baseiam-se na questão “No geral, qual o seu grau de satisfação em relação às condições de trabalho do seu emprego principal remunerado?” São reportadas as proporções de trabalhadores que afirmam estar “Muito satisfeito” ou “Satisfeito” com as suas condições de trabalho.

Fonte: Cálculos do autor com base em dados do IECT 2015.

Considerando os fatores acima descritos, a segmentação do mercado de trabalho contratual português pode ser descrita como “maus contratos em conjunto com maus empregos”, dado que a vasta maioria dos trabalhadores temporários enfrentam esta situação involuntariamente e a grande maioria dos trabalhadores temporários ficam retidos nesta situação. Como resultado, a segmentação suscita preocupações de igualdade das condições de trabalho, igualdade de tratamento e de oportunidades, bem como questões gerais ao nível da equidade.

Perante isto, as medidas políticas para lidar com a segmentação do mercado de trabalho deverão abranger as suas três características: devem procurar reduzir a dimensão do regime temporário resolvendo as causas basilares da segmentação, melhorar as transições para contratos permanentes e atenuar as consequências negativas da segmentação sobre as condições de trabalho.

Possíveis causas da segmentação do mercado de trabalho: regulamentação de contratos temporários

A atual segmentação do mercado de trabalho observada em Portugal tem várias causas. Uma das principais é a regulamentação dos contratos temporários e os incentivos para a utilização de contratos temporários em vez de permanentes.

Portugal ratificou a Convenção (nº 158), da OIT sobre a Cessação do Contrato de Trabalho por Iniciativa do Empregador, de 1982 que, juntamente com a Recomendação (nº 166), sobre a Cessação do Contrato de Trabalho associada, igualmente de 1982 constituem as principais normas da OIT, cujas disposições fornecem orientações regulamentares relativamente à proteção do emprego em caso de despedimento por iniciativa do empregador ou com contratos temporários (ver Caixa 3.1 para mais detalhes).

Portugal também transpôs para a sua legislação a Diretiva 1999/70/CE do Conselho da União Europeia, de 28 de junho de 1999 respeitante ao Acordo Quadro relativo ao Trabalho com Contrato a Termo celebrado pelos parceiros sociais (CES, UNICE e CEEP). Estes instrumentos definem as disposições mínimas, permitindo que as regulamentações nacionais as alcancem através de instrumentos mais adaptados ao contexto nacional.

Os códigos do trabalho da maioria dos países do mundo, e da Europa especificamente, refletem as disposições descritas nas normas da OIT sobre a cessação do trabalho, incluindo a adoção de diferentes abordagens para evitar o recurso abusivo ao trabalho temporário. Aleksynska e Muller (2015) descrevem três importantes salvaguardas observadas em todo o mundo: a proibição de utilizar contratos temporários para tarefas permanentes, a limitação do número de contratos temporários sucessivos e a limitação da duração cumulativa de contratos temporários.

3.1 Fontes internacionais e regionais de regulamentação do emprego temporário

CAIXA

Estritamente falando, o emprego temporário, incluindo os contratos a termo certo (CTC), não é diretamente regulado por normas internacionais do trabalho. No entanto, a Convenção da OIT (nº 158) relativa à Cessação do Contrato de Trabalho por Iniciativa do Empregador, de 1982, e a Recomendação (nº 166), relativa à Cessação do Contrato de Trabalho a ela associada, igualmente de 1982 exigem que sejam previstas garantias adequadas contra o recurso a contratos de trabalho a prazo que visem iludir as proteções decorrentes da Convenção (Art. 2º, nº 3).

No que se refere à Convenção (nº 158) (Art. 2º, nº 2), os países podem excluir as seguintes categorias de trabalhadores por conta de outrem do âmbito de todas ou de algumas das disposições relativas à cessação do contrato de trabalho por iniciativa do empregador: a) os trabalhadores contratados de acordo com um contrato de trabalho que incida sobre determinado período ou determinada tarefa; ou) os trabalhadores contratados a título ocasional por um período curto.

A Recomendação (nº 166) (Artigo 3º, nº 2) detalha exemplos de regras jurídicas para evitar qualquer recurso abusivo a CTC. Tal pode ser feito:

- a) limitando o recurso a contratos por um período de tempo especificado para casos em que, devido à natureza do trabalho a ser prestado ou das circunstâncias em que este deve ser prestado ou no interesse do trabalhador, a relação de trabalho não pode ser de duração indeterminada;
- b) considerando que os contratos por um período de tempo especificado são contratos de trabalho de duração indeterminada;
- c) considerando que os contratos por um período de tempo especificado que sejam renovados uma ou mais vezes são contratos de trabalho de duração indeterminada.

Ao nível regional, o instrumento que regula em mais detalhe o trabalho a termo é a Diretiva 1999/70/CE do Conselho da União Europeia, de 28 de junho de 1999, respeitante ao Acordo Quadro relativo ao contrato de trabalho a termo celebrado pelos parceiros sociais, incluindo a CES, UNICE e CEEP. Reconhece-se nesta Diretiva que os contratos de trabalho sem termo são e continuarão a ser a forma mais comum no que diz respeito à relação laboral entre empregadores e trabalhadores, mas que os contratos de trabalho a termo respondem, em certas circunstâncias, às necessidades tanto dos empregadores como dos trabalhadores. A diretiva define o termo “trabalhador contratado a termo” como “o trabalhador titular de um contrato de trabalho ou de uma relação laboral concluído diretamente entre um empregador e um trabalhador cuja finalidade seja determinada por condições objetivas, tais como a definição de uma data concreta, de uma tarefa específica ou de um certo acontecimento.”

Fonte: Aleksynska e Muller (2015); OIT (2016)

A primeira referência a contratos temporários aparece na legislação portuguesa em 1969,⁶ altura em que apenas eram permitidos contratos sazonais e ocasionais e apenas para atividades definidas pelo Instituto Nacional do Trabalho e Previdência. No meio século subsequente teve lugar um desenrolar de “reformas à margem”, através das quais a utilização dos contratos temporários foi gradualmente liberalizada. Entretanto, a proteção dos contratos permanentes permaneceu relativamente inalterada.

A liberalização teve início com a lei de 1976,⁷ que estabeleceu os contratos a termo certo (CTC), estipulando que o trabalho a prestar ao abrigo dos contratos a prazo inferiores a seis meses teria de ser de natureza transitória. No entanto, esta exigência não foi prevista para contratos a prazo de duração superior. Os únicos limites colocados eram relativos à duração total de tais contratos, limitando a sua renovação sucessiva a um máximo de três anos.

A liberalização prosseguiu com as reformas de 1989 e 2003. Mais recentemente, a reforma de 2009 introduziu a possibilidade de um contrato a termo certo ser renovado até três vezes, como regra geral, em vez das duas vezes anteriormente previstas. No entanto, também impôs limites mais rigorosos em termos de duração máxima: apesar de se manter nos três anos, a regra foi alargada também aos contratos com agências de trabalho temporário e contratos de prestação de serviços celebrados com a mesma finalidade entre o mesmo trabalhador e a mesma empresa ou grupo de empresas. A autorização para contratar trabalhadores temporários aquando do lançamento de nova atividade de duração incerta, em empresas ou estabelecimentos, ficou limitada a empresas com menos de 750 trabalhadores. Estas medidas foram vistas como uma tentativa de abrandar o aumento do emprego temporário, ou, pelo menos, contrabalançar

6. Decreto-Lei nº 49408, de 24 de novembro relativo aos Contratos de Trabalho. Analisado por Aleksynska e Schmidt, 2014.

7. Decreto-Lei nº 781/76, de 28 de outubro que regulamenta os contratos de trabalho a prazo de duração limitada. Analisado por Aleksynska e Schmidt, 2014.

o aumento do número autorizado de renovações de CTC, apesar de a última restrição ser de carácter muito específico e abranger apenas poucas empresas e poucos trabalhadores.⁸

Igualmente em 2009 foram introduzidos os contratos de trabalho a prazo de muito curta duração para funções ocasionais, em atividades sazonais agrícolas e turismo, com duração não superior a uma semana. Estes contratos foram introduzidos com o objetivo de aumentar a formalização do trabalho habitualmente informal e garantir maior proteção social destes trabalhadores. Eles não estão sujeitos a forma escrita, apesar de a sua celebração dever ser comunicada mediante formulário eletrónico de registo ao serviço competente da segurança social. A contribuição para a segurança social ao abrigo destes contratos é inferior (o empregador paga uma taxa de 26,1 por cento e o trabalhador não está sujeito a contribuição) comparativamente a todos os outros contratos (em que o empregador contribui a uma taxa de 23,75% e o trabalhador a uma taxa de 11 por cento).⁹

Em Portugal antes da crise, o emprego temporário era bastante diversificado. As três formas principais de emprego temporário permitidas por lei incluíam contratos a termo, contratos em regime de tarefa e contratos ocasionais de muito curta duração.¹⁰ A regulamentação dos contratos a prazo apresenta especificamente vários aspetos.¹¹

Primeiro, como um princípio geral estabelecido desde 1989 e previsto no Código do Trabalho de 2009, com alterações, (Art. 140º, nº 1), os contratos de trabalho a termo resolutivo apenas eram admissíveis para satisfação de necessidade temporária da empresa e pelo período estritamente necessário à satisfação dessa necessidade. Por outras palavras, em geral não poderiam ser utilizados para tarefas permanentes. O Art. 140º, nº 2, fornece uma lista não exaustiva de exemplos de necessidades temporárias da empresa. No entanto, este princípio geral também previa exceções. Em alguns casos, o Código do Trabalho permitia a celebração de contratos a termo certo para satisfazer necessidades não temporárias. Era este o caso de lançamento de nova atividade de duração incerta ou o início de laboração de empresa ou de estabelecimento pertencente a empresa com menos de 750 trabalhadores e a contratação de trabalhador à procura de primeiro emprego, em situação de desemprego de longa duração ou noutra prevista em legislação especial de política de emprego (Art. 140º, nº 4 do CdT).

Segundo, a lei colocava limites ao número de contratos a termo certo sucessivos. Os contratos a termo certo com uma determinada data de termo (prazo específico) apenas podiam ser renovados três vezes (Art. 148º, nº 1 do CdT). Estas limitações não eram impostas aos contratos temporários a termo incerto, como os em regime de tarefa (na realidade, o Código do Trabalho português não regula a sua renovação), mas a lei limitava a sua duração, indicando que não podia ser superior a seis anos. Em termos do critério de número máximo de renovações, Portugal estava no grupo dos países europeus com maior número de renovações autorizadas (quadro 3.1).

Terceiro, a lei também definia limites relativamente à duração máxima cumulativa dos sucessivos contratos a termo certo. O limite máximo de duração cumulativa de sucessivos CTC (e para um CTC único) variava de acordo com o tipo de contrato e os motivos por que eram celebrados. Como regra geral, os CTC com uma determinada data de termo (prazo específico) não deviam durar mais de três anos. Eram previstos períodos mais curtos para contratos celebrados com trabalhadores em situação de desemprego de longa duração ou para o lançamento de nova atividade ou a criação de uma nova empresa, desde que o número total de trabalhadores não excedesse 750, e para os contratos celebrados com trabalhadores à procura do primeiro emprego (Art. 148º, nº 1, do CdT). O contrato de trabalho a termo incerto podiam ter uma duração máxima de seis anos (Arts. 148º, nº 4 do CdT). De acordo com o critério de duração cumulativa máxima autorizada de contratos temporários sucessivos, Portugal ficou no grupo de países europeus que se situa a meio do quadro (quadro 3.2).

De acordo com os três critérios acima enumerados, tomados em conjunto, pode considerar-se que a legislação portuguesa oferece condições bastante favoráveis para o recurso a contratos temporários e bons incentivos no sentido da sua utilização e não o oposto.

As alterações legislativas de 2012 e 2013 mudaram pouco estes aspetos da regulamentação dos contratos a termo certo. Muito pelo contrário, estas vieram permitir duas novas renovações extraordinárias e

8. De facto, em Portugal, em 2015, 78 por cento de todos os trabalhadores por conta de outrem trabalhavam em empresas com menos de 250 trabalhadores (OCDE, 2017). Isto significa que existirá mesmo uma grande parte de trabalhadores que trabalhou em empresas que tinham autorização para recorrer a contratos a prazo para novas atividades de duração incerta. Por outro lado, as empresas com menos de 250 trabalhadores representavam 99 por cento de todas as empresas (ibidem), o que significa que praticamente todas as empresas do país tinham o direito de contratar trabalhadores temporários para uma nova atividade de duração incerta.

9. Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social: Taxas Contributivas, p. 1. Disponível em: http://www.seg-social.pt/documents/10152/13311/Guia_taxas+Contributivas_set2015.pdf/d96972fb-a15b-4f57-80f8-d06a65b1535f.

10. Há também o trabalho temporário através de agências, que pode ser temporário ou por tempo indeterminado.

11. A informação jurídica e sua interpretação aqui apresentada baseia-se no EPLex da OIT (2018).

3.1 Exemplos de legislação em matéria do número máximo de CTC sucessivos autorizados por lei, países europeus

QUADRO	Número máximo de CTC sucessivos autorizados por lei	Países
	1	Bulgária
	2	Estónia, França, Espanha
	3	Grécia, Luxemburgo, Países Baixos, Roménia
	4	Bélgica, Alemanha, Portugal (Contratos a termo certo), Eslováquia
	Sem legislação	Portugal (Contratos a termo incerto)

Nota: alguns países europeus regulam os contratos de trabalho a termo certo essencialmente através de contratos coletivos e não têm limites legalmente definidos.

Fonte: Elaborado com base no EPLex da OIT, últimos dados disponíveis

3.2 Exemplos de legislação relativa à duração máxima cumulativa de CTC sucessivos, países europeus

QUADRO	Duração máxima cumulativa de CTC sucessivos (anos)	Países
	2	Alemanha, Grécia, Luxemburgo, Países Baixos, França, Espanha, República Checa, Eslovénia, Suécia
	3	Bélgica, Bulgária, Itália, Noruega, Roménia, Portugal (Contratos a termo certo), Eslováquia
	5	Hungria
	6	Portugal (Contratos a termo incerto)
	10	Estónia

Nota: alguns países europeus regulam os contratos de trabalho a termo certo essencialmente através de contratos coletivos.

Fonte: Elaborado com base no EPLex da OIT, últimos dados disponíveis.

transitórias dos contratos de trabalho a termo certo.¹² Tais renovações adicionais, mesmo que transitórias, tornaram Portugal o campeão europeu¹³ de renovações autorizadas de contratos a termo certo, eliminando ainda mais os incentivos para converter os contratos temporários em permanentes. Para além disso, a reforma de 2012¹⁴ aumentou o prazo autorizado dos contratos ocasionais de muito curta duração de forma não transitória. A sua duração foi alargada de um máximo de uma semana para 15 dias e o limite total aumentou de 60 para 70 dias durante um período de 12 meses.

Por último, as reformas diminuíram as compensações a pagar aos trabalhadores no final do seu contrato a termo certo, alinhando-as com as compensações recebidas por trabalhadores com contratos permanentes em caso de despedimento por iniciativa do empregador.¹⁵ Antes de 2011, os trabalhadores temporários, cujos contratos a termo certo não fossem renovados ou convertidos em contratos permanentes, tinham

12. Lei nº 3/2012, de 10 de janeiro: são permitidas duas renovações extraordinárias dos contratos de trabalho a termo certo que atinjam os limites máximos de duração (nos termos estabelecidos no Art. 148º do CdT) até 30 de junho de 2013. A duração total das renovações não pode exceder 18 meses e a duração de cada renovação extraordinária não pode ser inferior a um sexto do que for inferior entre i) a duração máxima do contrato de trabalho a termo certo; ii) a sua duração efetiva. Em ambos os casos, o limite de vigência dos contratos de trabalho a termo certo sujeitos a este regime de renovação extraordinária é 31 de dezembro de 2014. Lei nº 76/2013, de 7 de novembro de 2013: são permitidas duas renovações extraordinárias dos contratos de trabalho a termo certo que atinjam os limites máximos de duração (estabelecidos nos termos do Art. 148º do CdT ou na Lei nº 3/2012) no prazo de dois anos a contar da data de entrada em vigor da Lei. A duração total das renovações não pode exceder 12 meses e a duração de cada renovação extraordinária não pode ser inferior a um sexto do que for inferior entre i) a duração máxima do contrato de trabalho a termo certo; ii) a sua duração efetiva. Em ambos os casos, o limite de vigência dos contratos de trabalho a termo certo sujeitos a este regime de renovação extraordinária é 31 de dezembro de 2016.

13. E também campeão mundial; ver Aleksynska e Muller (2015) para uma perspetiva global deste tipo de legislação.

14. Lei nº 23/2012, de 25 de junho.

15. Note-se a possibilidade de alguma variação na terminologia. A OIT refere-se habitualmente a “indenização” enquanto pagamento ao trabalhador em caso de cessação de um contrato normal por iniciativa do empregador e a “compensação” enquanto pagamento ao trabalhador no final de um contrato a termo, como compensação pela não renovação do contrato. Em Portugal, e por vezes em outros contextos, o termo “indenização” pode ser utilizado para se referir a ambos os tipos de pagamento.

direito a uma compensação por cessação do contrato de trabalho equivalente a três dias de retribuição base mensal e diuturnidades por cada mês de serviço, em contratos de seis meses ou menos e dois dias de retribuição base mensal e diuturnidades por cada mês de serviços, em contratos com duração superior a seis meses. A Lei nº 53/2011, de 14 de outubro reduziu esta compensação para 20 dias por cada ano de serviço, sendo as frações de ano contadas de forma proporcional e aplicando-se limites máximos. Inicialmente aplicáveis apenas a novos contratos, estas regras foram alargadas a todos os contratos celebrados a partir de 31 de outubro de 2012 (embora os direitos adquiridos até essa data fossem mantidos). A Lei nº 69/2013, de 1 de outubro de 2013, reduziu ainda mais esta compensação. Para contratos a termo certo (e com a duração máxima cumulativa de três anos), foi estabelecida uma compensação por cessação do contrato de 18 dias de retribuição base e diuturnidades por cada ano de trabalho. Para contratos a termo incerto (e devido à sua duração máxima de seis anos), a compensação por caducidade do contrato de trabalho corresponde à soma dos seguintes elementos: (a) 18 dias de retribuição base e diuturnidades por cada ano completo de antiguidade, no que respeita aos três primeiros anos de duração do contrato; e b) 12 dias de retribuição base e diuturnidades por cada ano completo de antiguidade, após o terceiro ano. Esta redução da compensação para os CTC dificilmente poderia diminuir a atratividade dos contratos a termo.

Não é de estranhar que, devido a estas mudanças, o emprego temporário tenha permanecido praticamente inalterado durante o período 2009-2013. É interessante notar que, em vários países, com forte segmentação (por exemplo, Espanha), o trabalho temporário caiu acentuadamente durante choques macroeconómicos semelhantes e mais do que o trabalho permanente, uma vez que serviu como principal margem de ajuste. Tal não aconteceu em Portugal, onde o nível de trabalho temporário se manteve bastante estável, com um decréscimo de apenas dois pontos percentuais entre 2008 e 2012, tendo o ajuste ocorrido principalmente a expensas do emprego permanente. Em 2012, a percentagem de contratos a termo entre novas contratações atingiu mais de 75 por cento (OCDE, 2014). Assim, pode argumentar-se que as reformas que liberalizaram ainda mais o recurso a contratos temporários não só não conseguiram melhorar o problema da segmentação existente, como ajudaram a manter o nível de emprego temporário num contexto onde este poderia ter diminuído naturalmente.

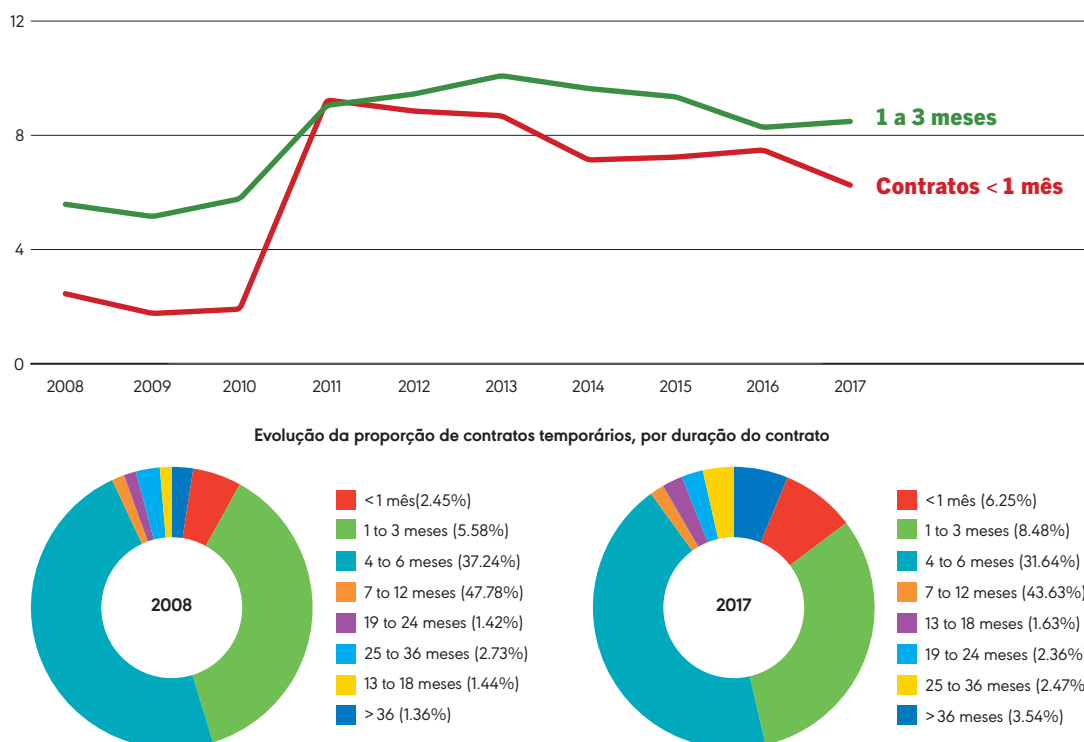
Acresce ainda que, na sequência das reformas, a composição do emprego temporário foi modificada. O crescimento dos contratos de muito curta duração foi imediato. Por um lado, este efeito foi natural, porque a introdução destes contratos foi feita com o objetivo de reduzir o recurso a regimes informais, tendo os novos contratos de curta duração naturalmente substituído muitos dos anteriores contratos informais. Por outro lado, esse crescimento também foi amplificado pelo abrandamento e incerteza ao nível macroeconómico, uma vez que abrange não apenas os contratos ocasionais do setor agrícola e turístico, mas também outros tipos mais comuns de CTC, para os quais eram permitidas renovações adicionais transitórias de curta duração. Mas uma vez chegada a data de termo destas medidas transitórias, a percentagem de contratos de curta duração permaneceu significativa (Figura 3.6). Entre 2008 e 2017, a percentagem de contratos com duração inferior a três meses aumentou de 8 por cento para 14,7 por cento.

Em resumo, as últimas décadas de reformas criaram um ambiente em que é muito fácil recorrer aos contratos temporários e as reformas de 2001-2013 apenas vieram agravar esta situação. Para além de serem vastamente autorizados, alguns dos contratos a termo certo, como os de muito curta duração na agricultura e turismo, apresentam custos não salariais inferiores (tais como contribuições totais inferiores para a segurança social e menor carga administrativa nos casos em que não é exigido contrato sob a forma escrita).

Assim, uma das principais vias políticas para reduzir a disseminação do trabalho temporário é introduzir limites mais fortes à utilização de contratos temporários e assegurar que estes são cumpridos, bem como rever as exceções onde os contratos temporários são autorizados para satisfazer tarefas de natureza permanente e criar mais incentivos para a conversão de contratos de trabalho temporários em permanentes quando estes caducam.

Foram dados passos importantes no sentido desta política na altura em que este relatório estava a ser elaborado. O acordo tripartido alcançado em junho de 2018, aquando da redação do presente relatório, entretanto vertido na Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/2018, de 6 de junho, e na Proposta de Lei n.º 136/XIII, aprovada na generalidade na Assembleia da República, dá passos nessa direção.

FIGURA 3.6 Proporção de contratos temporários, por duração do contrato



Fonte: Cálculos do autor com base nos dados do IE sobre Portugal

Entre outras, o acordo tripartido incluía as seguintes medidas:

- Redução da duração máxima acumulada dos contratos a termo de três para dois anos, incluindo renovações, e introdução de limites ao prazo máximo acumulado das renovações, que não pode exceder a primeira duração do contrato;
- Redução da duração máxima dos contratos a termo indeterminado de seis para quatro anos;
- Revogação da norma que permite a contratação de trabalhadores à procura do primeiro emprego e em situação de desemprego de longa duração para postos de trabalho permanentes, admitindo-se esta possibilidade exclusivamente para desempregados de muito longa duração;
- Limitação da possibilidade de contratação com contratos a termo certo no caso de lançamento de nova atividade de duração incerta ou abertura de novas instalações a empresas com menos de 250 trabalhadores e o estabelecimento de que a duração máxima destes contratos a termo certo é de dois anos com início no lançamento dessa nova atividade ou abertura das novas instalações.

Possíveis causas da segmentação do mercado de trabalho: regulamentação de contratos por tempo indeterminado

Muitos comentadores em debates académicos e políticos¹⁶ sugerem que o problema pode não ser a regulamentação dos contratos temporários per se. O problema pode estar antes na forma como essa regulamentação se articula com a cessação da relação laboral nos contratos permanentes por iniciativa do empregador. O argumento avançado é o de que o trabalho temporário pode ser particularmente atraente se o diferencial entre os custos da cessação da prestação de trabalho entre um trabalhador com contrato temporário e um trabalhador com contrato permanente for grande. Por um lado, os custos de cessação de um contrato temporário na data em que estes terminam não são muitos: caso o empregador não deseje continuar a relação laboral, não tem de dar qualquer motivo ao trabalhador para além do facto de que as obrigações contratuais terminaram. Em Portugal, apenas tem de ser paga ao trabalhador uma compensação reduzida em caso de não renovação do contrato.

No entanto, a cessação de um contrato permanente por iniciativa do empregador pode ser considerada pelos empregadores como dispendiosa, uma vez que é necessário indicar uma justa causa para o despedimento, seguir um procedimento específico de notificação e envolve o pagamento de uma indemnização ou compensação pelo despedimento. Além do mais, em caso de contestação pelo trabalhador, pode conduzir a um processo e existe uma possibilidade de reintegração do trabalhador no posto de trabalho anterior, se a causa do despedimento for considerada injustificada. Reduzir esse diferencial, argumenta-se, pode eliminar os incentivos para recorrer ao trabalho temporário.

Os proponentes desta ideia, muitas vezes referida como a ideia do “contrato único”, defendem que a redução deste diferencial pode ser obtida através da redução do “custo” de cessação dos contratos permanentes. É neste espírito que o MdE defendia que as “indemnizações por cessação de contratos por tempo indeterminado serão alinhadas com as dos contratos a termo certo”, reduzindo-se os seus valores, bem como algumas alterações solicitadas relativamente a outros aspetos da LPE, incluindo a definição de despedimentos.

Olhando para trás, na realidade, em 2009-2010, o nível de proteção oferecido em Portugal aos trabalhadores em caso de cessação de contratos individuais de trabalho por iniciativa do empregador¹⁷, ou os custos de cessação para o empregador, era um dos mais altos da Europa. De acordo com o EPLex da OIT (2015), apenas se observavam níveis comparáveis dos indicadores de proteção do emprego na Eslováquia e na República Checa (caixa 3.2).¹⁸

No entanto, é importante referir que o nível de proteção é inferior para os trabalhadores de pequenas empresas, comparativamente aos das grandes empresas, uma vez que se aplicam regras de LPE diferentes dependendo da dimensão das empresas no que concerne aos despedimentos sem justa causa (figura 3.7).

O alto nível de proteção pode, de facto, ser amplamente atribuído a um dos aspetos da LPE: o nível de indemnização por despedimento. As indemnizações por despedimento, devido a inadaptação, extinção do posto de trabalho e despedimento coletivo correspondem a um mês do salário base por cada ano completo de antiguidade, com um pagamento mínimo correspondente a três meses (Arts. 366º, 372º e 379º do Código do Trabalho de 2009). Estas disposições significam que os trabalhadores com antiguidade relativamente reduzida se encontravam especialmente bem protegidos, comparativamente aos trabalhadores com antiguidade semelhante noutros países.

A partir de 2011-2014, foram implementadas uma série de reformas da LPE para satisfazer as condições do MdE. Foram principalmente afetados dois aspetos da LPE: as indemnizações e os motivos e procedimentos para despedimentos por justa causa devido a redução de pessoal ou inadaptação.

Relativamente ao pagamento de compensações por despedimento, em 2011, a Lei nº 53/2011, de 14 de outubro com efeitos a partir de 1 de novembro, reduziu os pagamentos de compensação dos contratos por tempo indeterminado para 20 dias de retribuição base por cada ano completo de antiguidade e eliminou o pagamento mínimo correspondente a três meses. Foram também introduzidos limites ao montante máximo da compensação ligados ao salário mínimo (o salário base para cálculo da compensação global não podia exceder 20 vezes o valor do salário mínimo nacional e o montante global da compensação não podia exceder 12 vezes a retribuição base mensal do trabalhador).¹⁹

16. Ver, por exemplo, BOERI et al. (2013); Casale e Perulli (2014); Lepage-Saucier et al. (2013) para uma visão geral sobre o debate académico, bem como OCDE (2017) para um exemplo de propostas políticas, refletindo o debate.

17. Note-se, no entanto, que apesar de ambos serem previstos nas regras da EPL, as proteções para os trabalhadores e os custos para os empregadores nem sempre são simétricos. Assim, é possível que algumas mudanças possam melhorar a proteção dos trabalhadores sem introduzir obrigatoriamente custos adicionais para os empregadores.

18. É interessante notar que, nesses países, o nível de trabalho temporário é relativamente baixo.

19. A Lei nº 23/2012, de 25 de junho também alargou algumas destas disposições, de forma transitória, aos contratos celebrados antes dessa data.

3.2 Medição do nível de proteção conferido pelas regras que regem a cessação dos contratos de trabalho permanentes por iniciativa do empregador

CAIXA

Na maioria dos países do mundo, a regulamentação que rege a cessação dos contratos de trabalho permanentes por iniciativa do empregador é baseada em vários pilares, incluindo:

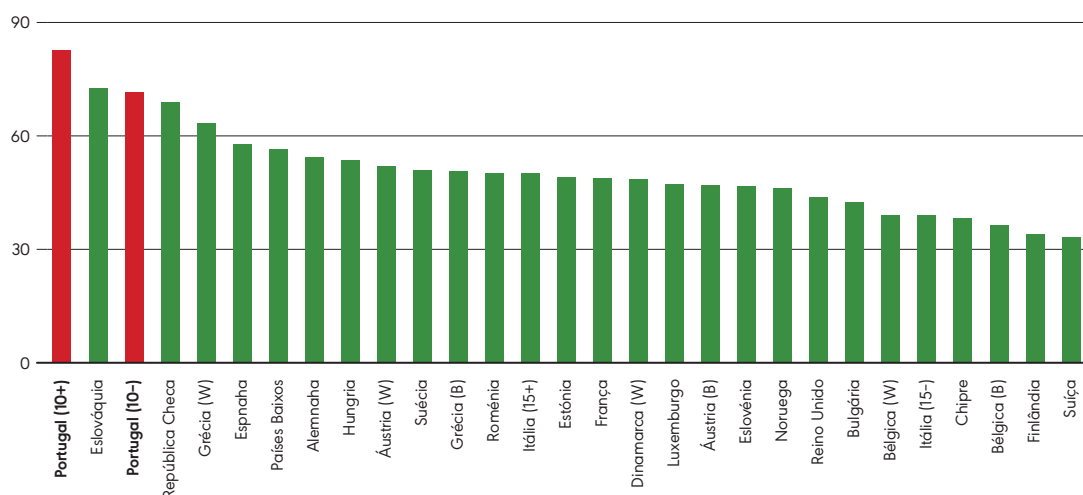
- requisitos essenciais para os despedimentos, tais como a necessidade de apresentar um motivo válido para o despedimento por justa causa e um conjunto de disposições de contrapartida que determinam quais são os motivos que não constituem justa causa de despedimento;
- regras relativas ao período experimental, durante os quais outras disposições em matéria de LPE podem não se aplicar na íntegra;
- requisitos procedimentais para os despedimentos, incluindo procedimentos e prazos de notificação que podem variar de acordo com a antiguidade dos trabalhadores;
- um conjunto de pagamentos compensatórios, como indemnizações e compensações por despedimento; e
- vias de recurso, que incluem um conjunto de regras e procedimentos no caso de o trabalhador contestar a decisão do empregador, bem como um conjunto de medidas de correção no caso de o despedimento ser considerado injusto. Para além disso, em caso de despedimentos coletivos, podem aplicar-se diferentes requisitos procedimentais.

Em 2015, o Bureau Internacional de Trabalho elaborou um conjunto de indicadores denominados EPLex destinados a descrever o nível de proteção que é oferecido aos trabalhadores em caso de cessação da relação contratual dos trabalhadores por conta de outrem por iniciativa do empregador. Estes indicadores refletem as legislações nacionais segundo os pilares acima delineados e são medidos numa escala de 0–1, sendo os valores mais altos indicativos de uma maior proteção oferecida aos trabalhadores. Os indicadores foram elaborados tendo por referência as normas laborais internacionais que regem a LPE.

Fonte: OIT (2015).

FIGURA 3.7

Nível de proteção oferecido pela LPE aos trabalhadores em caso de cessação do contrato de trabalho individual permanente por iniciativa do empregador em 2010



Nota: Os números colocados ao lado dos nomes dos países indicam a dimensão da empresa (por exemplo, 10+ significa uma empresa com mais de 10 trabalhadores). As letras colocadas ao lado dos nomes dos países significam: W trabalhadores em áreas administrativas, B trabalhadores em áreas de produção.

Fonte: Elaborado com base nos indicadores EPLex da OIT 2015

Em 2013, com a Lei nº 69/2013, de 30 de agosto, as compensações foram novamente reduzidas para os atuais 12 dias de retribuição base por cada ano completo de antiguidade.²⁰ Digno de nota é o facto de serem consideradas nulas as disposições de regimes mais favoráveis previstos em instrumentos de regulação coletiva ou contratos de trabalho, no caso de existirem. No entanto, esta última disposição foi considerada inconstitucional pelo Tribunal Constitucional português (Acórdão 602/2013), pelo que foi subsequentemente anulada.

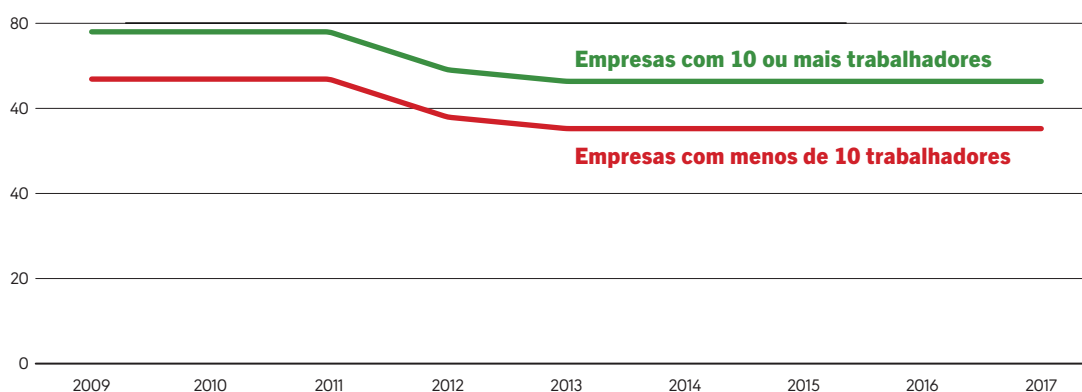
20. Com medidas transitórias aplicáveis a contratos cuja duração a 1 de outubro de 2013 fosse inferior a três anos.

Em outubro de 2013, foram igualmente criados dois fundos de compensação para casos de despedimento (o FCT e o FGCT). São pagas contribuições mensais obrigatórias por cada trabalhador, no valor de 0,925 por cento da retribuição mensal do trabalhador para o FCT e de 0,075 por cento para o FGCT. Os pagamentos do FCT representam essencialmente compensações antecipadas, destinadas a ajudar os empregadores a reduzir os custos iniciais das compensações a pagar por despedimento. O FGCT assegura aos trabalhadores que irão receber pelo menos 50 por cento da compensação por despedimento a que teriam direito.

Outro aspeto da LPE que foi afetado foi o dos motivos válidos para despedimento por justa causa em caso de inadaptação e despedimento por motivos económicos. Foram eliminados alguns requisitos para que o despedimento com base em inadaptação possa ter lugar e foram alterados os critérios de seleção baseados na antiguidade em caso de despedimento (ver caixa 3.3 para informação mais detalhada). No entanto, estas reformas também foram declaradas inconstitucionais pelo Tribunal Constitucional português (Acórdão 602/2013), pelo que foram subsequentemente revertidas.

As reformas relativas à compensação por despedimento reduziram consideravelmente o nível de proteção do emprego dos trabalhadores (e os custos para os empregadores na cessação do vínculo laboral com os trabalhadores), conforme refletido nos indicadores do EPLex (figura 3.8). As reformas relativas aos motivos válidos para despedimento por justa causa, embora de curta duração, também se destinavam a facilitar os despedimentos; no entanto, o seu efeito não é captado pelos indicadores. Tomadas em conjunto, as reformas elevaram o nível de LPE nas pequenas empresas portuguesa para níveis comparáveis aos da Alemanha (seja em 2010 ou em 2017). Para as grandes empresas, o nível de LPE diminuiu para os níveis oferecidos aos trabalhadores do setor administrativo da Grécia em 2010.

FIGURA 3.8 Nível de proteção oferecido pela LPE aos trabalhadores portugueses em caso de cessação do contrato individual de trabalho permanente por iniciativa do empregador, 2009-17



Fonte: cálculos com base na metodologia da OIT (2015) e nos dados do EPLex da OIT

Apesar desta redução considerável, as reformas não parecem ter alcançado o seu objetivo explícito de reduzir a segmentação do mercado de trabalho. O nível relativo do trabalho temporário não foi afetado. Muito pelo contrário, o nível de trabalho temporário registado em 2017 foi exatamente o mesmo que em 2008. O nível de trabalho temporário involuntário também se manteve estável. É possível que o verdadeiro efeito destas reformas sobre o recurso ao trabalho temporário se possa vir a manifestar daqui a vários anos. Entretanto, poderá ser útil analisar por que razão o efeito das reformas incidindo sobre o trabalho temporário não foi imediato e por que irá manter-se bastante limitado no futuro.

Primeiro, a redução do nível de proteção dos contratos por tempo indeterminado foi realizada em paralelo com uma maior liberalização do recurso a contratos temporários. Alguma desta liberalização foi apenas transitória e permitida para renovações adicionais dos contratos em situações excecionais. Algumas das medidas assumiram carácter permanente, como a possibilidade da utilização mais generalizada de contratos de muito curta duração. Assim, os incentivos instituídos pela simplificação das regras de despedimento nos contratos permanentes não foram suficientemente fortes para contrabalançar os incentivos ao estabelecimento de regras de contratação mais simples para contratos temporários, uma vez que a proteção dos trabalhadores foi reduzida para todos os contratos.

Segundo, a integração das compensações por despedimento nos contratos por tempo indeterminado com as indemnizações a pagar aos trabalhadores cujos contratos temporários não eram convertidos em permanentes (ambos são agora de 12 dias) abrangem apenas uma pequena parte dos contratos. Analisando a figura 3.6, torna-se evidente que os trabalhadores cujos contratos temporários não podem

3.3 Síntese das reformas que afetaram os motivos válidos para despedimento

CAIXA

Em Portugal, é possível despedir um trabalhador alegando como causa a sua inadaptação à função. A inadaptação tem lugar nas seguintes situações: redução continuada de produtividade do trabalhador ou qualidade do trabalho; danos repetidos ao equipamento afetos ao posto de trabalho; riscos para a saúde e segurança do trabalhador ou de terceiros.

Para além disso, antes de 2012, tinham de ser satisfeitos os seguintes requisitos:

- a) o despedimento por inadaptação na situação acima mencionada só pode ter lugar desde que tenham sido introduzidas modificações no posto de trabalho resultantes da introdução de novas tecnologias ou equipamentos nos seis meses anteriores ao início do procedimento de despedimento;
- b) tenha sido ministrada ao trabalhador formação adequada para se adaptar às alterações introduzidas;
- c) tenha sido facultada ao trabalhador um período de adaptação de pelo menos 30 dias sempre que o exercício de funções envolva riscos para a saúde e segurança;
- d) não exista outro posto de trabalho disponível e compatível com as qualificações do trabalhador; e
- e) a situação de inadaptação não decorra de falta de condições de segurança e saúde no trabalho imputável ao empregador (Art. 374º, nº 1 e 375º, nº 1 do CdT 2009).

Ao abrigo da Lei nº 23/2012, de 25 de junho os requisitos das alíneas d) e e) foram eliminados. No entanto, o acórdão do Tribunal Constitucional nº 602/13, de 23 de setembro de 2013, declarou inconstitucional a eliminação do requisito constante na alínea d). Como consequência, a Lei nº 27/2014, de 8 de maio, reintroduziu o requisito na alínea d) (alterado).

Para além disso, num contexto de funções complexas, técnicas ou de chefia, a inadaptação ocorre quando o trabalhador não consegue atingir os objetivos previamente acordados e é praticamente impossível a manutenção da relação de trabalho. Neste caso, também são necessárias alterações das funções dos trabalhadores resultantes da introdução de novas tecnologias ou equipamentos ou modificações no processo de fabrico ou comercialização. É ainda obrigatório que a situação de inadaptação não decorra de falta de condições de segurança e saúde no trabalho imputável ao empregador (Arts. 374º, nº 2 e 375º, nº 1 do CdT).

O Código do Trabalho também permite o despedimento por motivos de mercado. Consoante o número de trabalhadores em causa, faz-se a distinção entre despedimento coletivo e despedimento com base na eliminação do posto de trabalho. Ambos os tipos de despedimento são permitidos caso se fundamentem em encerramento de várias seções ou estrutura equivalente, ou a necessidade de redução do número de trabalhadores por motivos estruturais, tecnológicos ou de mercado (Art. 359, nº 1 do CdT).

Ao abrigo da versão original do CdT de 2009, no Art. 368º, nº 2, previa-se uma lista de critérios a ser seguidos para selecionar o trabalhador a despedir quando mais trabalhadores com a mesma função na mesma secção; estes eram: (1) menor antiguidade no posto de trabalho; (2) menor antiguidade na categoria profissional; (3) classe inferior na mesma categoria profissional, (4) menor antiguidade na empresa.

A Lei nº 23/2012, de 25 de junho eliminou essa lista, pelo que os critérios podiam ser estabelecidos pelo empregador, desde que fossem relevantes e não discriminatórios. O Acórdão do Tribunal Constitucional nº 602/13, de 23 de setembro, declarou que a eliminação da lista era inconstitucional. Consequentemente, a Lei nº 27/2014, de 8 de maio, introduziu uma lista de critérios com alterações: 1) pior avaliação de desempenho, com parâmetros previamente conhecidos pelo trabalhador; 2) menores habilitações académicas e profissionais; 3) maior onerosidade pela manutenção do vínculo laboral do trabalhador para a empresa; menor experiência na função; menor antiguidade na empresa. Estas novas disposições continuam a ser altamente contestadas (Távora e Gonzalez, 2014; 2016).

Fonte: EPLex da OIT.

ser prorrogados, porque, por exemplo, já atingiram o limite legal de três anos com o mesmo empregador, constituem menos de 3 por cento de todos os trabalhadores temporários. Para muitos outros trabalhadores temporários, embora sujeitos a limitações no número total de renovações, os contratos temporários podem ser prorrogados, em vez de convertidos em permanentes, sem qualquer custo para os empregadores. Assim, os incentivos criados pela integração das indemnizações abrangem apenas um número muito reduzido de trabalhadores cujos contratos não podem ser novamente renovados.

Terceiro, as indemnizações são apenas um aspeto da LPE. Há também outros aspetos que são importantes em matéria de proteção dos trabalhadores e, por outro lado, custos para o empregador (sejam de jure ou de facto) particularmente elevados. Um destes aspetos é incorporado no pilar da LPE relativo ao período experimental: quanto mais longo for o período experimental, menor o nível de proteção oferecido pela LPE. Isso ocorre porque, durante o período experimental, os trabalhadores se encontram excluídos do âmbito das disposições pertinentes relativas à cessação da relação laboral. Acresce ainda que a experiência de muitos países mostra que normalmente o período experimental é a área que se pode articular especialmente bem com a regulamentação dos contratos temporários e representar um certo ponto de compromisso: em países com períodos experimentais mais longos é normalmente autorizada uma duração total mais curta dos CTC e vice-versa (OIT, 2016a).

A partir de 2018, e como regra geral, o período experimental em Portugal é de 90 dias (Artigo 112º do Código do Trabalho). Isto pode ser visto como um período relativamente curto (OIT, 2015) e, portanto, um fator que contribui para um nível “mais elevado” de proteção. Na altura em que este relatório estava a ser elaborado, o acordo tripartido sobre as alterações à legislação do trabalho alcançado em junho de 2018 propõe a fixação de um período experimental de 180 dias, aplicável aos contratos por tempo indeterminado celebrados com trabalhadores à procura do primeiro emprego e desempregados de longa duração. Propõe igualmente que os estágios profissionais que decorram antes da celebração de contratos por tempo indeterminado sejam contados para fins do período experimental. Estas medidas podem ser vistas como passos no sentido de aumentar o período de estágio, reduzindo simultaneamente a duração do CTC e, portanto, como um incentivo para contratar a tempo indeterminado nos casos em que a contratação com CTC teria lugar com objetivos genuínos de contratar para um período experimental.

Outro aspeto da LPE que torna o nível de proteção “elevado” manifesta-se na parte relativa à possibilidade de recurso, de acordo com a qual os trabalhadores podem contestar o despedimento, junto do tribunal de trabalho. Os procedimentos judiciais e os custos a eles associados não são captados por nenhum dos indicadores de proteção do emprego existentes. E, no entanto, é a efetiva morosidade do procedimento e especialmente a incerteza a ele associada que são frequentemente consideradas como os aspetos mais “dispendiosos” da proteção do trabalho, indo muito para além do montante das compensações por despedimento. Assegurar que os procedimentos judiciais são mais previsíveis, rápidos e eficientes poderia ser uma importante via para reduzir os custos efetivos da LPE para os empregadores, sem reduzir necessariamente a proteção dos trabalhadores. Por outras palavras, em vez de reformas de jure da LPE, as novas reformas podem incidir no funcionamento de facto do sistema judicial laboral, bem como em assegurar que os tribunais competentes em matérias laborais dispõem dos necessários recursos - financeiros e pessoais - para decidir sobre os diferentes casos de forma mais atempada. Reanalisar e promover procedimentos extrajudiciais que permitam facilitar a resolução de conflitos laborais individuais de forma precoce e informal, limitando assim a necessidade de recurso aos mecanismos formais e os custos a eles associados, tanto ao nível público como privado, pode ser igualmente uma das vias a implementar (Ebisui et al., 2016).

Outras áreas da LPE que garantem a proteção dos trabalhadores dizem respeito aos princípios basilares de obrigatoriedade de invocar motivos válidos para o despedimento e a proibição de despedimentos por motivos discriminatórios. Reduzir ainda mais o nível de proteção à custa destas medidas pode ser problemático, uma vez que isto poderia infringir os princípios e direitos fundamentais no trabalho, como, por exemplo, ao nível da discriminação; das disposições da Convenção (n.º158) e dos direitos civis e constitucionais, de uma forma mais geral. Assim, a abolição destes princípios poderia precipitar a corrida para um nivelamento por baixo da proteção dos trabalhadores, muito mais do que reduzir os custos de cessação da relação laboral para os empregadores. Apesar de isto nunca permitir chegar a um “custo zero” nos despedimentos de trabalhadores com contratos permanentes e de, mesmo com custos acima de zero, haver sempre a tendência para incentivar o recurso a contratos temporários desde que estes sejam amplamente autorizados. Por conseguinte, a abolição de tais medidas pode prejudicar significativamente a justiça social, de um modo mais geral, sem resolver efetivamente o problema da segmentação.

■ Considerações políticas²¹

A disfunção dos mercados de trabalho não pode ser explicada apenas pela disparidade em matéria da LPE entre os contratos permanentes e os temporários. A situação atual parece ser mais um resultado da combinação da “disparidade” com outros problemas. Por exemplo, a legislação flexível que autoriza o recurso a contratos temporários deu origem a uma certa inércia na utilização desses contratos. Esta inércia deve-se ao facto de que, ao longo dos anos, as empresas adaptaram as suas tecnologias de produção e estratégias de recursos humanos à possibilidade de um amplo recurso a contratos temporários. Assim, as empresas começaram a depender do recurso ao trabalho temporário, integrando a sua utilização nas práticas quotidianas.

Assim sendo, mesmo uma hipotética eliminação total do “fosso nos custos de despedimento” não iria constituir-se como incentivo suficiente para anular as práticas existentes, bem enraizadas, e, por conseguinte, não iria contribuir para a redução da segmentação do mercado de trabalho. Acresce ainda que, em tempos de frequentes flutuações macroeconómicas, o trabalho temporário também é afetado pelas oportunidades de emprego em geral, muito mais do que por alterações legais específicas. À medida que

21. Salvo quando indicado o contrário, esta secção baseia-se nas reflexões de um workshop sobre a Segmentação do Mercado de Trabalho, realizado na OIT, em Genebra em abril de 2013; bem como no relatório da OIT (2016).

se dá a retoma económica, o recurso ao trabalho temporário pode também crescer, em vez de diminuir, se ainda persistir alguma incerteza relativamente à estabilidade dessa recuperação.

Assim sendo, tornam-se necessárias medidas adicionais para reduzir a segmentação, bem como para minorar as suas consequências negativas. Estas medidas devem ser implementadas tendo em vista os efeitos sobre os três aspetos da segmentação: elevada percentagem de contratos temporários, incluindo os involuntários; baixa transição entre tipos de contrato e piores resultados em termos de qualidade do trabalho dos trabalhadores temporários. Estas iniciativas devem decorrer em conjunto com o desenvolvimento de políticas macroeconómicas que estimulem a criação de emprego ao nível global.

Diminuir o recurso a contratos temporários

Limitar o âmbito da utilização dos contratos temporários

Conforme acima descrito, pode considerar-se que a legislação portuguesa permite condições bastante favoráveis para o recurso a contratos temporários. Assim, a proposta mais simples será proceder à revisão da regulamentação existente, com o objetivo de limitar o âmbito de utilização de contratos temporários; o número máximo de renovações a que estes estão sujeitos e/ou a duração máxima autorizada para a sua utilização. Isto poderia contribuir para atingir efetivamente o objetivo das normas internacionais de fornecer “[...] garantias adequadas contra o recurso a contratos de trabalho a prazo que visem iludir a proteção decorrente da Convenção” (Art. 2º, nº 3, Convenção (n.º158).

O acordo tripartido alcançado em junho de 2018, aquando da redação do presente relatório, entretanto vertido na Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/2018, de 6 de junho, e na Proposta de Lei n.º 136/XIII, aprovada na generalidade na Assembleia da República, dá passos nessa direção. À luz das mudanças jurídicas atualmente consideradas, é importante garantir que o recurso a contratos temporários só será efetivamente permitido para substituir trabalhadores permanentes temporariamente ausentes, para fins de apreciação de trabalhadores recém-contratados, antes de lhes oferecer a possibilidade de celebração de um contrato por tempo indeterminado, ou para trabalho de natureza temporária ou que se destine efetivamente a ser prestado para a realização de uma tarefa específica, conforme sugerido pela CEACR da OIT (1995). Por outras palavras, o trabalho permanente deve ser alvo de contrato por tempo indeterminado. Esta garantia deverá igualmente abranger o máximo número possível de trabalhadores. A alteração atualmente proposta a uma das exceções a esta regra, isto é, limitar a contratação de trabalhadores temporários no caso de lançamento de nova atividade de duração incerta a empresas com menos de 250 trabalhadores (em vez de 750), significa que, ainda assim, a grande maioria das empresas irá manter este direito.

Assegurar o cumprimento

É igualmente muito importante assegurar o cumprimento desta regulamentação e a sua aplicação efetiva, garantindo que os contratos temporários são utilizados realmente apenas para tarefas temporárias. Nesta área, dispor de um sistema moderno para acompanhar o possível abuso do recurso a CTC e dar formação aos inspetores do trabalho para detetar tais casos será essencial. Podem ser igualmente previstas formas de criação de mecanismos para que os inspetores do trabalho possam avaliar a legitimidade dos CTC e dotá-los de poderes para converter imediatamente os CTC celebrados de forma abusiva em contratos por tempo indeterminado. Outra medida possível será melhorar a comunicação entre as autoridades responsáveis em matéria laboral, com as autoridades fiscais e da segurança social (subsídio de desemprego), com o objetivo de verificar se os CTC estão a ser aplicados de acordo com a lei relativamente aos trabalhadores identificados como desempregados de longa duração. Para tal é importante que essas entidades disponham de todos os meios e recursos necessários para efetuar tais ações. As iniciativas do Governo para aumentar o pessoal e os recursos na Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) e a aplicação da recente lei n.º 42/2016, de 24 de dezembro autorizando a interconectividade de dados entre as finanças, a segurança social e a ACT são iniciativas bem vindas no sentido de assegurar a aplicação da legislação de proteção no emprego.

Atualizar regularmente

Relativamente aos contratos ocasionais de muito curta duração, uma boa prática poderia ser proceder regularmente à sua reavaliação para verificar se ainda se justifica a sua utilização e as isenções que estes comportam relativamente a determinadas proteções. Esta abordagem é a preconizada pela Diretiva da UE relativa ao

trabalho a tempo parcial, que prevê que as exclusões de trabalhadores com atividade ocasional “devem ser revistas periodicamente, a fim de determinar se se mantêm válidas as razões objetivas que a elas conduziram”.²²

Incentivar a transição entre tipos de contrato

(Des)incentivos fiscais

As empresas podem ser encorajadas a converter os contratos temporários em permanentes, ou desencorajadas a recorrer a contratos temporários, através de (des)incentivos fiscais. Estes incentivos e desincentivos podem assumir a forma de contribuições para a segurança social que incidam sobre os contratos temporários, à semelhança dos contratos por tempo indeterminado, da redução das contribuições para a segurança social no caso de conversão de contratos, das contribuições para fundos especializados de prestações em caso de desemprego ou para fins educativos no caso de não procederem à conversão dos contratos, para mencionar apenas alguns. Alguns países europeus fizeram experiências com este tipo de medidas no passado recente, com resultados algo assimétricos. As reformas de 2012 implementadas em Espanha e Itália oferecem incentivos financeiros às empresas para converter os contratos celebrados por motivo de estágio (Itália), formação, licença ou substituição em contratos por tempo indeterminado, oferecendo reduções no montante das contribuições para a segurança social dos empregadores. Em França, uma lei de transposição dos resultados de um acordo nacional interprofissional (2013) para o Código do Trabalho, em 2013, abriu a possibilidade para os parceiros sociais chegarem a acordo relativamente aos desincentivos financeiros à celebração de contratos a termo de curta duração e incentivos financeiros à celebração de contratos por tempo indeterminado. No entanto, é preciso ser cuidadoso na adoção de incentivos fiscais à celebração de contratos permanentes, uma vez que existe o risco de os trabalhadores que irão beneficiar com a celebração destes contratos permanentes ao abrigo destes incentivos serem precisamente aqueles que já iriam, de qualquer forma, celebrar este tipo de contratos, deixando os trabalhadores mais vulneráveis de fora destas ações. Simultaneamente, um dos potenciais riscos dos desincentivos fiscais à utilização de contratos de muito curta duração é o de que a duração dos contratos a termo aumente apenas ligeiramente, sem afetar necessariamente a sua efetiva conversão em contratos por tempo indeterminado.

Investir na qualificação dos trabalhadores temporários e na formação ao longo da vida

Para garantir a competitividade e a empregabilidade nesta era de rápido desenvolvimento científico e inovação tecnológica, deverão ser desenvolvidos mais esforços no sentido de proporcionar mais oportunidades de formação contínua, formação no posto de trabalho e integração da formação académica com a aprendizagem em contexto de trabalho. Devem ser definidos incentivos para estimular o investimento por parte dos empregadores em competências específicas para cada função e setor, que sejam tecnologicamente avançadas e atualizadas, independentemente do regime contratual e que abranjam, especificamente, os trabalhadores temporários. Isto motivaria os empregadores a reter os trabalhadores temporários a quem tivesse sido ministrada formação, permitindo reforçar a competitividade das empresas.

Incentivar respostas efetivamente coletivas

As alterações legislativas podem resolver falhas ou lacunas na legislação existente, mas outro instrumento muito relevante e complementar são as convenções coletivas. Uma das prioridades explícitas para os sindicatos pode ser a negociação da regulação do trabalho ou possíveis acordos relativamente ao limite temporal após o qual os trabalhadores deixariam de ser considerados como temporários, passando a ser trabalhadores permanentes. Tais negociações podem ter lugar caso a caso, mas também a nível setorial. Analisando as práticas de outros países, as exigências de regulação e continuidade do emprego têm sido particularmente bem sucedidas nos casos em que existem evidências suficientes que sugerem que os trabalhadores temporários na realidade realizam atividades primordiais para a empresa, que prestam trabalho junto do mesmo empregador durante longos períodos de tempo, que trabalham sob supervisão e controlo direto do empregador principal e desempenham trabalho de natureza permanente, ou que deveriam ter celebrado um contrato permanente desde o início.

22. Diretiva 97/81/CE do Conselho, de 15 de dezembro de 1997, respeitante ao Acordo-Quadro relativo ao trabalho a tempo parcial celebrado pela UNICE, pelo CEEP e pela CES, Anexo: Acordo-quadro relativo ao trabalho a tempo parcial; Cláusula 2, nº 2.

Repensar a proteção no emprego, reforçando a transferibilidade dos benefícios sociais e direitos acumulados durante a vida ativa

As propostas no sentido de alcançar este objetivo incluem a criação de um modelo semelhante ao austríaco, no qual os pagamentos de indemnizações são substituídos por contas individuais de indemnização por despedimento para as quais os empregadores e os trabalhadores contribuem mensalmente. A implementação de tais propostas implicaria uma reforma global da legislação em matéria de indemnizações e prestações em caso de desemprego e a criação de um sistema baseado em pilares. Já foi dado um passo nesta direção através da criação de dois fundos de proteção em caso de despedimento, em outubro de 2013,²³ mas podem ser alcançados ainda mais avanços para assegurar que as contribuições dos trabalhadores constituem efetivamente valores adiantados a favor dos trabalhadores, que podem ser reclamados em caso de desemprego ou que, na ausência deste, por exemplo à data da reforma, e que são passíveis de transferibilidade de empregador para empregador. Tais reformas, no entanto, não estão isentas de alguns riscos. A criação de contas individuais de indemnização por despedimento pode aumentar os custos laborais e exige uma reorganização de todas as contribuições dos empregadores, um exercício especialmente difícil durante períodos de recessão macroeconómica. Além disso, em momentos de recessão, a existência de contas individuais de indemnização por despedimento pode constituir um forte incentivo ao despedimento coletivo, podendo até dar origem a efeitos inflacionários, pois a cessação individual pode fornecer fortes incentivos para despedimentos coletivos e pode mesmo dar origem a efeitos inflacionistas. Assim, seria necessário um esforço cuidadoso de desenho anti recessão destas medidas, provavelmente deixando algum espaço à possibilidade de manter a existência de uma componente tradicional de pagamento de indemnizações por despedimento, ainda que relativamente pequena.

Atenuar as consequências negativas da segmentação do mercado de trabalho

Garantir a igualdade de condições de trabalho através de legislação em matéria de condições de trabalho e da prática jurídica

Como foi demonstrado, os trabalhadores com contrato de trabalho temporário enfrentam muitas vezes piores condições de trabalho, comparativamente aos trabalhadores permanentes. Assim, é importante alargar, aos trabalhadores com contrato de trabalho, as proteções de que os trabalhadores com contratos permanentes gozam. Na sequência da Diretiva da UE 1999/70/CE, relativa aos trabalhadores com contrato a termo, Portugal garante aos trabalhadores com contratos temporários o mesmo tratamento que aos trabalhadores com contratos permanentes (Artigo 146º, nº 1, do Código do Trabalho). No entanto, são necessários mais esforços para garantir a aplicação da regulamentação em vigor, não só através de uma melhor inspeção do trabalho, mas também através da efetiva aplicação deste princípio pelos tribunais e signatários. É necessário ter em atenção não apenas a igualdade de remuneração para trabalho de igual valor, mas também a igualdade ao nível das oportunidades de formação, inclusive na saúde e segurança no trabalho, bem como das condições físicas gerais de trabalho. Dada a sobre-representação de jovens entre os trabalhadores temporários, tais medidas são particularmente importantes para o combate à discriminação no local de trabalho e em geral, bem como no sentido de promover a igualdade de oportunidades para os trabalhadores, aumentando a competitividade e a produtividade. Acresce ainda que podem ajudar a evitar abusos nesses regimes, através da redução de incentivos à sua utilização inadequada simplesmente como alternativa mais barata ao emprego em condições normais, bem como a assegurar a igualdade de condições com base na justa e sã concorrência entre as empresas.

Resolver as disparidades dos custos laborais globais

Ao tomar decisões em matéria de contratação, os empregadores têm em consideração muitos custos, não apenas os custos da cessação do vínculo laboral. Por exemplo, a generalização do emprego temporário de muito curta duração é ainda mais impulsionada pelos valores mais reduzidos de contribuições para a segurança social e custos administrativos que lhe estão associados. Por outro lado, é mais fácil evitar questões como as licenças de maternidade e doença em caso de contratos temporários de curta duração, comparativamente aos contratos permanentes. Deverá providenciar-se no sentido de os contratos temporários não serem utilizados exclusivamente com o objetivo de contornar os direitos dos trabalhadores em matéria de proteção sociais.

23. Para uma reflexão sobre estas questões, consultar OIT, 2014.

Reforçar a proteção social dos trabalhadores temporários

Em Portugal, para ter direito a pedir ao subsídio parental, o trabalhador deve: (1) ter pago as contribuições para a segurança social por um período mínimo de seis meses consecutivos, ou interpolados, à data do impedimento para o trabalho, e (2) ter as contribuições para a segurança social pagas até ao fim do terceiro mês imediatamente anterior ao mês em que deixa de trabalhar devido ao nascimento do filho.²⁴ Relativamente ao subsídio de doença, os trabalhadores devem ter prestado trabalho remunerado durante seis meses civis (comprovados através do registo de remunerações), seguidos ou interpolados, à data do início da doença; o mês em que ocorre a doença pode ser considerado para este fim, desde que tenha havido registo de remunerações. Os trabalhadores devem ter ainda um mínimo de doze dias com registo de remunerações por trabalho efetivamente prestado nos quatro meses imediatamente anteriores ao mês que antecede o da data de início da incapacidade (Instituto da Segurança Social, 2018).²⁵ Embora se apliquem os mesmos requisitos de acesso aos subsídios de maternidade e doença aos trabalhadores permanentes e temporários, os trabalhadores temporários terão mais dificuldade em cumprir o requisito de seis meses de registo de remunerações - o que, na prática, dificulta o seu acesso a estas prestações sociais. Neste sentido, a diminuição dos limites de contribuição, permitindo maior flexibilidade relativamente às contribuições necessárias para ter direito aos benefícios e interrupções nos períodos de contribuição, bem como a melhoria da transferibilidade dos direitos entre diferentes regimes de segurança social e situações face ao emprego, podem ser vias a explorar.

Medidas indiretas

Dar maior destaque à negociação coletiva

Existe um menor número de trabalhadores temporários sindicalizados em comparação com os trabalhadores permanentes, seja porque mudam de emprego com demasiada frequência, ou porque têm medo que os seus contratos não sejam renovados se aderirem a algum sindicato. Por outro lado, os sindicatos também enfrentam dificuldades na organização e representação dos trabalhadores temporários. Neste sentido, é importante que a cobertura geral da negociação coletiva se mantenha suficientemente elevada. Em Portugal, durante a crise económica de 2008-13, a cobertura da negociação coletiva por renovações e novas convenções reduziu-se, uma vez que, durante esse período, a revisão das convenções coletivas de trabalho e o número de trabalhadores abrangidos pelas mesmas diminuiu. Manter e melhorar a cobertura geral e, ao mesmo tempo, reforçar a capacidade dos sindicatos para organizar os trabalhadores temporários e assegurar a sua representação efetiva na negociação coletiva devem ser questões seriamente analisadas como instrumentos para proteger os trabalhadores temporários. Igualmente importante é o nível ao qual ocorre a negociação - ao nível de empresa, setorial ou nacional - uma vez que está diretamente relacionado com a cobertura das convenções coletivas de trabalho. Ao contrário dos contratos negociados ao nível da empresa, as convenções coletivas celebradas através de negociação multiempregador são normalmente mais facilmente alargadas a todos os empregadores (e trabalhadores), incluindo trabalhadores temporários que não são membros da organização que negociou a convenção. Os sistemas de negociação mais inclusivos, bem como as extensões administrativas das convenções coletivas celebradas através de negociação com vários empregadores, têm implicações positivas no nivelamento dos salários, na compressão das estruturas salariais e na redução das desigualdades salariais entre homens e mulheres, podendo levar a uma redução global da desigualdade salarial entre os países. Todos estes resultados afetam diretamente os trabalhadores temporários (Blau e Kahn, 2003; Visser, Hayter e Gammarano, 2015). A inclusão dos trabalhadores temporários nas convenções coletivas também pode ser, em si mesma, um objetivo explícito de política, dando-se maior destaque à proporção de trabalhadores temporários ao avaliar a representatividade das partes. Pode ser igualmente útil analisar em que medida as convenções coletivas existentes em alguns setores podem ser alargadas a outros setores com um número particularmente elevado de trabalhadores temporários.

Promover a flexibilidade interna em vez da externa

As empresas devem poder recorrer a uma série mais alargada de variáveis de ajustamento relativamente às possibilidades de ajustamento não só externo como interno, para que a forte volatilidade do emprego e salários (um dos efeitos mais adversos da segmentação) sejam atenuados. Os ajustes ao nível dos horários de trabalho são uma das áreas analisadas na segunda parte deste capítulo.

24. Página da Segurança Social na internet relativa ao subsídio de parentalidade. Disponível em: <http://www.seg-social.pt/subsidio-parental>. Acesso em: abril de 2018.

25. Guia Prático – Subsídio de Doença, Instituto da Segurança Social, pp. 6-7. Disponível em: http://www.seg-social.pt/documents/10152/24095/5001_subsidio_doenca/7eefa38c-22f9-4552-b291-f97b99d39c0c. Consultar também: Página da Segurança Social na internet relativa ao subsídio de doença. Disponível em: <http://www.seg-social.pt/subsidio-de-doenca> (em português). Acesso em: abril de 2018.

3b Tempo de trabalho e períodos de descanso em Portugal

PRINCIPAIS CONCLUSÕES

As alterações ao nível da regulamentação relativa ao horário de trabalho, dias de descanso e feriados pode ter um profundo impacto sobre as condições de trabalho e de emprego dos trabalhadores.

Os dados disponíveis indicam que Portugal já estava entre os países da UE com horários de trabalho mais longos. As alterações ao Código do Trabalho produziram um aumento da flexibilidade relativamente horário de trabalho e aos dias de férias e feriados, tendo os horários de trabalho em Portugal ficado ainda mais longos.

A redução dos dias de férias e dos feriados, bem como dos pagamentos de prémios salariais por trabalho suplementar significam que os trabalhadores têm de trabalhar mais, recebendo menos.

As alterações recentes que preveem a retoma destes dias irá limitar este impacto. No entanto, a futura análise dos valores de prémios salariais por horas extraordinárias deve ter lugar conjuntamente com medidas de fixação dos salários, uma vez que podem ter efeitos sobre a remuneração total dos trabalhadores.

Além disso, existem preocupações relativamente à aplicação dos sistemas de bancos de horas no local de trabalho.

Resolver as questões ligadas ao tempo de trabalho e aos períodos de descanso será importante em futuras avaliações da legislação e estas medidas devem ter em consideração o bem-estar dos trabalhadores, bem como o impacto sobre a vida familiar e pessoal dos trabalhadores. ■

O direito do trabalho português foi desenvolvido em diferentes níveis e ao longo de vários anos. A regulação do mercado de trabalho beneficia de proteções constitucionais, sendo os direitos laborais alvo de formalização no Código do Trabalho, na negociação coletiva, bem como na regulamentação ao nível empresarial. Desde a viragem do século e, em particular, após a crise económica de 2008, houve pressões para alterar a legislação do trabalho, principalmente no sentido de flexibilizar a regulamentação do trabalho relativamente a uma série de questões fundamentais que afetam os trabalhadores, empregadores e as relações laborais em Portugal.

Uma área digna de nota no debate deste processo envolveu a regulamentação do horário de trabalho, a organização do tempo de trabalho e os períodos de descanso. A característica principal deste tipo de regulamentação é o nível de flexibilidade que tais disposições irão permitir. O rigor das disposições pode determinar como estas são aplicadas, mas, em determinados níveis, a interpretação de tais disposições baseia-se frequentemente nas diferentes perspetivas que os trabalhadores e os empregadores têm sobre a “flexibilidade”. Este tem sido o cerne do debate sobre estas questões ao nível internacional e está bem presente nas alterações legislativas que se realizaram em Portugal desde 2008.

3.4 Princípios a considerar relativamente ao tempo de trabalho e descanso na lei e nas políticas

CAIXA

A conceção de leis e políticas relativas ao tempo de trabalho e de descanso não são novas. Por exemplo, a primeira norma internacional do trabalho da OIT incidiu precisamente na duração do trabalho e foi adotada em 1919, com base em discussões nacionais relativas às limitações do horário de trabalho em diferentes países [Convenção nº 1 sobre Duração do Trabalho (Indústria), 1919]. Desde então, os horários de trabalho e os períodos de descanso têm sido uma ferramenta essencial para os decisores políticos e atores sociais de todo o mundo no desenvolvimento de regulamentação e políticas para resolver as questões das condições laborais nos mercados do trabalho.

Em 2011, a Reunião de Peritos da OIT identificou alguns princípios importantes ao considerar as leis e políticas relativas ao horário de trabalho e descanso, incluindo: i) a necessidade de impor limites diários, semanais e talvez anuais ao horário de trabalho normal; ii) manter o carácter excecional do trabalho suplementar, a limitação do número de horas adicionais e a adoção de medidas de compensação; iii) o princípio de poder gozar de um descanso semanal regular e ininterrupto, que permita ao trabalhador participar plenamente na vida familiar e social; iv) o direito a férias anuais remuneradas, garantindo aos trabalhadores e suas famílias um período de descanso suficiente, se possível sem interrupções, gozadas na altura desejada e às quais os trabalhadores não possam renunciar em troca de compensação financeira; v) o reconhecimento da natureza atípica do trabalho noturno e o seu potencial impacto negativo sobre a saúde dos trabalhadores, garantindo-lhes proteção especial; vi) a promoção de trabalho a tempo parcial produtivo e livremente escolhido, com condições equivalentes às do tempo completo, incluindo a proteção da maternidade, garantindo assim a igualdade de oportunidades e tratamento aos trabalhadores em causa; vii) ter em conta as necessidades das empresas, em especial no que respeita à introdução de formas mais flexíveis de organização do tempo de trabalho; viii) o reconhecimento da importância da negociação coletiva e da necessidade de consulta plena e verdadeira das organizações representativas dos empregadores e dos trabalhadores quanto à regulamentação do tempo de trabalho e ix) a necessidade de um sistema de inspeção eficaz, ou outras medidas de aplicação e cumprimento para prevenir e punir eventuais práticas abusivas (OIT, 2011).

Fonte: ILO, 2011

Disposições legais sobre o tempo de trabalho e de descanso nas últimas décadas

A regulação dos mercados de trabalho é importante para garantir que os benefícios da produção são partilhados por todos na sociedade, bem como para assegurar a saúde e o bem-estar dos trabalhadores. As medidas regulamentares podem incluir leis, políticas e medidas institucionais, como a contratação coletiva, ao nível nacional. De modo geral, a maioria dos decisores políticos nacionais procuram desenvolver leis e políticas que permitam alcançar um equilíbrio entre as necessidades dos trabalhadores e dos empregadores.

Recentemente, no entanto, os decisores políticos nacionais em diferentes partes do mundo têm sofrido constantes pressões nacionais e internacionais para desregulamentar significativamente os seus mercados de trabalho para estimular o investimento empresarial. O problema é que isto pode levar a um “nivelamento por baixo” entre os países que competem por investimento, através da prossecução de políticas e medidas de desregulamentação que podem levar a más condições de trabalho e de emprego (Stone, 1995; Hepple, 2005; Deakin, 2006). São necessárias medidas de regulamentação ao nível local, nacional e internacional para limitar o impacto dessas pressões.

Estas considerações devem ser igualmente alargadas à regulamentação relativa à organização do tempo de trabalho (por exemplo, horário flexível, horário de trabalho semanal concentrado, cálculo do número médio de horas de trabalho, partilha de funções, etc.) a fim de garantir que são efetivamente satisfeitas as necessidades dos trabalhadores e empregadores.

Em Portugal os direitos no trabalho são regulados a diferentes níveis. Assim, as tentativas dos decisores políticos no sentido de alterar a legislação laboral deve considerar de forma ativa as implicações nos diferentes níveis de regulamentação, bem como as necessidades dos trabalhadores e dos empregadores. Cada nível tem desempenhado um papel importante neste processo, especialmente após a crise económica global de 2008 e as consequentes condições legais estabelecidas pelo MdE de 2011. Os decisores políticos terão de continuar a preocupar-se com cada um dos níveis nos próximos anos.

3.5 Tipos de regulamentação do horário de trabalho e períodos de descanso

CAIXA

A regulação dos mercados de trabalho pode ser abordada a diferentes níveis. Ao nível nacional, podem existir obrigações legais impostas devido a compromissos internacionais. Estas podem derivar de normas internacionais do trabalho (isto é, convenções, recomendações ou protocolos da OIT) ou da celebração de acordos regionais que incluam essas obrigações (por exemplo, a União Europeia e a legislação da UE, tais como regulamentos, diretivas e recomendações).

Depois temos a regulamentação nacional sob a forma de proteções oferecidas pelas constituições nacionais e legislação nacional (por exemplo, disposições constitucionais, direito do trabalho e decisões judiciais, que também podem ser aplicáveis). Abaixo deste nível existe ainda a legislação a nível do Estado, província ou região nacional que pode igualmente regular os mercados de trabalho.

As Convenções Coletivas de Trabalho (CCT) podem ser uma forma de regulamentação operando em diferentes níveis, consoante o nível em que a convenção é negociada. As CCT podem ser negociadas ao nível nacional, por setor ou por empresa, ou ainda haver combinações destes níveis. Por último, a regulamentação pode ter lugar ao nível da empresa, sendo implementada legislação desenvolvida ao nível nacional, provincial ou setorial, bem como ao nível de fábricas ou empresas específicas.

A regulamentação laboral relativa ao horário de trabalho e de descanso deve abordar questões básicas, incluindo: horário de trabalho normal diário e semanal; horas extraordinárias (a fim de estabelecer um limite máximo de horas extraordinárias); pausas para descanso diário no local de trabalho (por exemplo, intervalos para refeições, etc.); descanso diário (período entre dois dias úteis); descanso semanal (por exemplo, fins de semana) e dias de férias anuais.

No nível superior do sistema português do direito do trabalho encontra-se a Constituição Portuguesa.²⁶ Embora as constituições nacionais de muitos países contenham direitos que podem ser aplicados ao direito do trabalho, a Constituição Portuguesa inclui disposições específicas sobre um conjunto de importantes direitos dos trabalhadores. Este amplo acervo de direitos dos trabalhadores tem contribuído para o que tem sido considerado um direito do trabalho protecionista em Portugal (Palma Ramalho, 2013). No que diz respeito aos períodos de descanso, o Artigo 59º da Constituição Portuguesa estabelece que “Todos os trabalhadores, sem distinção de idade, sexo, raça, cidadania, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, têm direito... Ao repouso e aos lazeres, a um limite máximo da jornada de trabalho, ao descanso semanal e a férias periódicas pagas...”²⁷ O Artigo 59º da Constituição Portuguesa aborda igualmente o horário de trabalho referindo especificamente que “Incumbe ao Estado assegurar as condições de trabalho, retribuição e repouso a que os trabalhadores têm direito, nomeadamente a fixação, a nível nacional, dos limites da duração do trabalho.”²⁸

Estando os direitos laborais estabelecidos na Constituição Portuguesa, já houve processos judiciais apresentados junto do Tribunal Constitucional português no sentido de introduzir alterações à legislação laboral. Neste contexto, o Tribunal recebeu contestações às alterações ao Código do Trabalho, incluindo os propostos pela CE, pelo BCE e pelo FMI no Memorando de Entendimento de 2011 relativamente ao trabalho suplementar e “pontes” (Monteiro Fernandes, 2014).²⁹

Abaixo do nível constitucional situa-se o Código do Trabalho, que procede à codificação de toda a legislação laboral do país. Antes da codificação das leis laborais no início da década de 2000, os direitos dos trabalhadores eram assegurados por uma série de Atos jurídicos (Palma Ramalho, 2013). A codificação do primeiro código do trabalho teve lugar em 2003.³⁰ No entanto, o trabalho legislativo prosseguiu com discussões com os atores sociais que concordaram que certos tipos de flexibilidade do tempo de trabalho poderiam ser incorporados na legislação laboral portuguesa. O Código de 2003 foi alterado para atender a essas e outras questões legislativas dando origem ao Código do Trabalho de 2009.³¹

26. A Constituição da República Portuguesa foi aprovada em 1976 e alterada em 2005 (7.ª Revisão).

27. TÍTULO III (Direitos e deveres económicos, sociais e culturais), CAPÍTULO I (Direitos e deveres económicos) Artigo 59º, nº 1, alínea d) (Direitos dos Trabalhadores) da Constituição Portuguesa, alterada em 2005.

28. TÍTULO III (Direitos e deveres económicos, sociais e culturais), CAPÍTULO I (Direitos e deveres económicos) Artigo 59º, nº 2, alínea b) (Direitos dos Trabalhadores) da Constituição Portuguesa, alterada em 2005.

29. Consulte também o Capítulo 4 (intitulado Mercado de Trabalho e Educação) do Memorando de Entendimento sobre Condicionalismos Específicos de Política Económica (17 de maio de 2011), que especificava o programa legislativo destinado a alterar fundamentalmente o Código do Trabalho imposto ao Governo Português pela CE, o BCE e o FMI.

30. Código do Trabalho de 2003, aprovado pela Lei nº 99/2003, de 27 de agosto de 2003.

31. Código do Trabalho de 2009, aprovado pela Lei nº 7/2009, de 12 de fevereiro de 2009.

3.6 Percurso até ao Código do Trabalho de 2009

CAIXA

O Código do Trabalho de 2009* incorporou uma série de direitos em matéria de horário de trabalho e períodos de descanso e alterou algumas disposições do Código do Trabalho de 2003. Algumas das principais questões abordadas no Código do Trabalho de 2009 relativas à duração e organização do tempo de trabalho incluem:

- As regras relativas à definição do tempo de trabalho, interrupções e intervalos considerados como tempo de trabalho e período de descanso; os limites do período normal de trabalho diário e semanal são mantidos (do CdT de 2003 para o CdT de 2009); a adaptabilidade do tempo de trabalho é mantida, seja por contrato individual ou por regulamentação coletiva do tempo de trabalho (do CdT de 2003 para o CdT de 2009).
- As convenções coletivas podem estabelecer um horário de trabalho normal que terá de ser aceite por, pelo menos, 75 por cento dos trabalhadores da equipa, secção ou unidade económica. Este tipo de convenção não é aplicável a um trabalhador se este estiver abrangido por uma convenção coletiva que disponha de forma diferente.
- As convenções coletivas incluem um regime de banco de horas, em que a organização do tempo de trabalho pode ser aumentada até 4 horas diárias e pode atingir 60 horas semanais, com um limite de 200 horas por ano. A compensação por este trabalho pode ser feita mediante a redução do tempo de trabalho, o pagamento em dinheiro, ou ambas as modalidades. Os regimes de banco de horas podiam já ser aplicados ao nível das estruturas, mas apenas através de negociação coletiva (incluindo através de uma convenção coletiva ao nível da estrutura, isto é, acordo entre um sindicato e um empregador para uma empresa ou estrutura).
- A possibilidade de uma semana de trabalho concentrada em que o período normal de trabalho diário pode ser aumentado até 12 horas, concentrado em três ou quatro dias consecutivos e a duração do período normal de trabalho ser respeitada em média de um período até 45 dias.
- Mantêm-se, do CdT de 2003 para o de 2009, as regras relativas ao regime de isenção de horário de trabalho, limites de duração máxima do trabalho dos trabalhadores noturnos, limites máximos do trabalho suplementar e duração mínima dos períodos de repouso intercalar, diário, semanal e anual.

Consultar Proposta de Lei nº 216/X que aprova a revisão do código do Trabalho acessível em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?ID=34009>

* SECÇÃO II (Duração e organização do tempo de trabalho) SUBSECÇÃO I (Conceitos e princípios gerais da duração e organização do tempo de trabalho), do Código do Trabalho de 2009, aprovado pela Lei nº 7/2009, de 12 de fevereiro de 2009. O título completo do código atual é Código do Trabalho, aprovado pela Lei nº 7/2009, de 12 de fevereiro, com a redação que lhe foi dada pelas Leis nº 105/2009, de 14 de setembro, 53/2011, de 14 de outubro, 23/2012, de 25 de junho, 47/2012, de 29 de agosto, 69/2013, de 30 de agosto, e 27/2014, de 8 de maio.

As convenções coletivas de trabalho também desempenham um papel importante na regulação das condições de trabalho e emprego em Portugal. Isto baseia-se, em parte, na proteção das relações laborais e negociação coletiva incluídas na Constituição Portuguesa, bem como as incluídas no Código do Trabalho de 2009.³² Portugal tem, também, uma longa tradição de negociação coletiva ao nível setorial e profissional, bem como das convenções coletivas de trabalho. Na prática, estes instrumentos vão além do “princípio da filiação”, o que significa que a lei permite o alargamento da aplicação de tais acordos aos trabalhadores e empregadores não filiados nos sindicatos ou associações de empregadores que negociaram a convenção (Palma Ramalho, 2013). Muitas destas convenções incluem normalmente secções sobre os horários de trabalho, organização do tempo de trabalho, períodos de descanso e feriados que estão relacionados com especificidades de alguns setores da economia e grupos de trabalhadores de empresas desses setores. As convenções podem também influenciar o desenvolvimento e a implementação de regulamentos de empresa sobre estas questões e a forma como elas são aplicadas na prática dentro do local de trabalho.

O direito internacional do trabalho também desempenha um papel na formulação do direito do trabalho e sua interpretação jurídica em Portugal. A primeira fonte é baseada na ratificação de normas internacionais do trabalho (Convenções da OIT). Até ao momento da redação, Portugal ratificou 84 convenções e um protocolo, incluindo vários sobre o horário de trabalho e descanso.³³

32. TÍTULO III (Direitos e deveres económicos, sociais e culturais), CAPÍTULO I (Direitos e deveres económicos) da Constituição da República Portuguesa de 2005; SUBTÍTULO II (instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho), CAPÍTULO I (Princípios gerais relativos a instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho), do Código do Trabalho de 2009, aprovado pela Lei nº 7/2009, de 12 de fevereiro de 2009.

33. As ratificações relativas às horas de trabalho e descanso incluem: Convenção da OIT (nº 1); sobre Duração do Trabalho (Indústria), 1919 Convenção (nº 14 da OIT relativa ao Descanso Semanal (Indústria), 1921); Convenção da OIT (nº 106); relativa ao Descanso Semanal (Comércio e Escritórios), 1957 a Convenção (nº 171); da OIT sobre Trabalho Noturno, 1990 e a Convenção (nº 175). relativa ao Trabalho a Tempo Parcial, 1994 Outras normas ratificadas por Portugal incluem temas como os salários, a liberdade de associação e a negociação coletiva, que são abordados noutras partes do presente relatório.

A segunda fonte é baseada na obrigação de aplicar o direito da União Europeia. A legislação da UE baseia-se em regulamentos, diretivas e recomendações que estabelecem uma variedade de obrigações legais de os Estados-Membros implementarem as medidas acordadas. Estas incluem diretivas sobre o horário de trabalho que têm desempenhado um papel importante no desenvolvimento recente da legislação laboral portuguesa.³⁴ Por exemplo, a Diretiva da UE relativa à organização do tempo de trabalho contém um conjunto de princípios chave em matéria de horário de trabalho e de descanso que os Estados-Membros devem transpor para a legislação nacional, que apresentam um limite de horas de trabalho semanal, que não deve exceder 48 horas em média, incluindo as horas extraordinárias; um período mínimo de descanso de 11 horas consecutivas por cada período de 24 horas; uma pausa durante as horas de trabalho, se o período de trabalho diário do trabalhador for superior a seis horas; um período mínimo de descanso semanal ininterrupto de 24 horas por cada período de sete dias, para além das 11 horas diárias de descanso e férias anuais remuneradas de pelo menos quatro semanas por ano.³⁵ Estas normas internacionais podem também desempenhar um papel importante relativamente à forma como os tribunais nacionais podem interpretar as alterações à legislação laboral em Portugal.³⁶

Alterações à legislação laboral portuguesa após a crise

As alterações ao Código do Trabalho Português em 2011 e 2012 estiveram ligadas, de forma conclusiva, a dois acordos (Monteiro Fernandes, 2014). O primeiro foi o Memorando de Entendimento sobre Condicionalismos Específicos de Política Económica (MdE de 2011). O segundo foi o Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego, um acordo que teve por base o diálogo social entre o Governo, as confederações patronais e a UGT³⁷ (Acordo de 2012). Estas disposições alteraram diversas partes do Código do Trabalho, incluindo disposições legais específicas sobre o tempo de trabalho e descanso.

O MdE de 2011 detalhou as mudanças políticas e alterações à legislação laboral portuguesa apresentadas pelas instituições signatárias e acordadas pelo Governo Português. O objetivo era “...efetuar reformas nos regimes dos tempos de trabalho, tendo em vista conter as flutuações do emprego ao longo do ciclo económico, incorporar melhor as diferenças nos padrões de trabalho nos vários setores e empresas e aumentar a competitividade das empresas”.³⁸ As disposições específicas neste sentido incluíam a expansão da flexibilidade da organização do tempo de trabalho mediante o alargamento da utilização de regimes de banco de horas (de trabalho) aos acordos individuais entre o trabalhador e o empregador ou aplicados pelo empregador a uma equipa, secção ou unidade económica se 75% dos trabalhadores dessa equipa, secção ou unidade económica o aceitar;³⁹ a redução em 50% da retribuição pela prestação de trabalho suplementar e a eliminação do descanso compensatório por trabalho suplementar prestado.⁴⁰

34. Estas incluem diretivas sobre o tempo de trabalho [Diretiva relativa à Organização do Tempo de Trabalho (2003/88/CE)] e trabalho a tempo parcial [Diretiva 97/81/CE respeitante ao acordo-quadro relativo ao trabalho a tempo parcial celebrado pela UNICE, pelo CEEP e pela CES].

35. Diretiva relativa à Organização do Tempo de Trabalho (2003/88/CE).

36. Podem igualmente influenciar a forma como os organismos internacionais consideram a implementação das obrigações legais internacionais ao nível nacional, tais como a Comissão de Peritos da OIT para a Aplicação das Convenções e Recomendações, e como o Tribunal de Justiça Europeu pode interpretar a aplicação da regulamentação do trabalho da UE em Portugal, caso venha a ter de se pronunciar sobre algum caso.

37. É de notar que a UGT assinou este acordo em circunstâncias económicas difíceis e fê-lo para evitar perdas ainda mais significativas para os trabalhadores. A UGT encarou este acordo como um compromisso bi-tripartido para a efetiva retoma da negociação coletiva, essencial para garantir a conciliação da vida profissional com a vida familiar e para ajudar a encontrar soluções negociadas para as necessidades futuras de maior flexibilidade no mercado de trabalho. Procurou igualmente reforçar o diálogo político e social que contribuiu para uma mobilização eficaz para a saída da crise através da coesão económica e social. Para mais informação consultar a Declaração da UGT em https://tretas.org/AcordoConcertacaoSocial2012?action=AttachFile&do=get&target=2012-01-18_Declara%C3%A7%C3%A3o_da_UGT_sobre_o_Acordo.pdf

38. Capítulo 4, Secção 4.6 do Memorando de Entendimento sobre Condicionalismos Específicos de Política Económica (17 de maio de 2011), p. 23.

39. Artigo 208º do Código do Trabalho de 2009, introduzido pela Lei nº 23/2012, de 25 de junho de 2012. Como observado acima, os regimes de banco de horas foram introduzidos pelo Código do Trabalho de 2009 e já podiam ser aplicados ao nível das estruturas, mas apenas através de convenção coletiva (Consultar Art. 208º, lido em conjunto com o Art. 2º, nº 3, alínea c) da Lei nº 7/2009). Em 2012, os artigos 208º -A e 208º -B foram introduzidos para permitir que os regimes de banco de horas possam ser acordados individualmente (entre o empregador e o trabalhador) ou aplicados pelo empregador ao conjunto dos trabalhadores de uma equipa, secção ou unidade económica, caso seja aceite por 75 por cento dos trabalhadores dessa equipa, secção ou unidade económica.

40. Artigos 229º, 230º, 268º e 269º do Código do Trabalho de 2009, introduzidos através da Lei nº 23/2012, de 25 de junho de 2012.

3.7 O que é o “banco de horas” e como se aplica em Portugal?

CAIXA

O regime de conta corrente de horas (banco de horas) permite aos trabalhadores acumularem “créditos” ou “débitos” em horas trabalhadas, até um valor máximo; os períodos relativamente aos quais os créditos ou débitos são calculados são muito mais longos do que no regime de horário flexível, podendo ir de vários meses a um ano ou mesmo mais. As regras do regime específico do banco de horas determinam a forma como e quando podem ser gastas as horas acumuladas no “banco”. Em termos gerais, no caso de contas do banco de horas de curta duração, as horas trabalhadas acima das horas contratualmente acordadas podem ser gozadas como férias remuneradas.

Em Portugal, o regime de banco de horas já existia como parte da negociação coletiva, mas a Lei nº 23/2012, de 25 de junho de 2012, alargou o regime de “banco de horas” possibilitando a sua negociação entre trabalhadores e empregadores individualmente. O alargamento a acordos individuais entre trabalhadores e empregadores foi controverso e foi tido em consideração se não se devia limitar a sua aplicação às convenções coletivas.

Consulte, no relatório *Working time in the twenty-first century*, a discussão ocorrida na Reunião Tripartida de Peritos sobre a Organização do Tempo de Trabalho relativamente ao banco de horas. Consulte igualmente no Código do Trabalho português, a legislação nacional sobre este tema.

Como se menciona acima, o segundo acordo, o Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego, foi negociado pelos parceiros sociais portugueses em 2012. O objetivo desse acordo, tal como o MdE de 2011, era a introdução de maior flexibilidade na regulamentação laboral. O acordo reforçou algumas das alterações introduzidas no Código do Trabalho de 2009 (incluindo as referentes ao tempo de trabalho e períodos de descanso), com base no MdE de 2011, mas propunha alterações adicionais, incluindo a eliminação de quatro feriados nacionais⁴¹ e a eliminação dos dias adicionais de férias anuais (referidos como “pontes”).⁴²

Conforme foi já referido, o objetivo geral destas alterações legais, especialmente no que concerne às definidas pelo MdE, era aumentar a flexibilidade do mercado de trabalho em Portugal.⁴³ Estavam incluídas alterações às disposições do Código do Trabalho em matéria de tempo de trabalho e de descanso e uma alteração que permitia o alargamento do regime de banco de horas aos contratos individuais. Uma vez que anteriormente este regime só estava disponível através dos contratos coletivos de trabalho, alguns entenderam esta possibilidade como uma tentativa de enfraquecer o trabalho organizado (Monteiro Fernandes, 2014). Outra alteração relativa ao tempo de trabalho reduziu o valor da taxa de pagamento de trabalho suplementar (de 50% por hora de trabalho suplementar para 25% na primeira hora e 37,5% por hora subsequente em dia útil; e 50% em dia de descanso semanal ou se impedisse o gozo do dia de descanso semanal).

As alterações às disposições relativas ao período de descanso no Código do Trabalho incluíram o direito a descanso compensatório, deixando ao critério do empregador se o trabalho suplementar será alvo de remuneração ou dias de descanso compensatório. Para além disso, as “pontes” foram retiradas do Código do Trabalho, o que significava que se o empregador decidisse encerrar num dia que era anteriormente de “ponte”, esse dia de descanso poderia ser deduzido das férias anuais do trabalhador. Foram igualmente eliminados do calendário anual quatro dias feriados obrigatórios. Alguns investigadores sugerem que algumas destas alterações legais acabaram por dar origem a um aumento do tempo de trabalho, resultando em mais trabalho pelo mesmo dinheiro (Monteiro Fernandes, 2014; Palma Ramalho, 2013).⁴⁴

As alterações propostas introduzidas na Lei nº 23/2012, de 25 de junho (isto é, as baseadas nos acordos mencionados) foram contestados pelo Tribunal Constitucional.⁴⁵ O Tribunal determinou que, embora al-

41. Revisão do Artigo 234º, nº 1 do Código do Trabalho de 2009, introduzido através da Lei nº 23/2012, de 25 de junho de 2012.

42. Revisão do Artigo 238º, nº 1 do Código do Trabalho de 2009, introduzido através da Lei nº 23/2012, de 25 de junho de 2012. As “pontes” são definidas como dias úteis normais entre dois feriados, ou entre um feriado e o fim de semana. Tradicionalmente, as “pontes” eram oferecidas pelas empresas aos trabalhadores como tempo livre, com ou sem remuneração (Monteiro Fernandes, 2014).

43. A flexibilidade do horário de trabalho e de período de descanso é geralmente interpretada de forma diferente pelos trabalhadores e pelos empregadores em muitos países. Para os empregadores, a flexibilidade refere-se à possibilidade de os trabalhadores estarem disponíveis quando o empregador precisa que eles trabalhem. Para os trabalhadores, a flexibilidade é a capacidade de terem uma palavra a dizer na determinação dos seus horários de trabalho e períodos de descanso. Apesar de estarem frequentemente em posições opostas, especialmente no contexto regulamentar, as negociações relativas às horas de trabalho e de período de descanso podem levar a conclusões que são benéficas para ambas as partes.

44. Consulte o Capítulo 5 para uma discussão mais detalhada sobre a fixação dos salários e níveis salariais durante este período.

45. Acórdão do Tribunal Constitucional nº 602/2013, de 20 de setembro de 2013. As implicações nos acordos futuros serão abordadas em mais detalhe no capítulo deste estudo relativo à negociação coletiva.

gumas das alterações legislativas propostas estivessem em conformidade com a Constituição, outras precisavam ser repensadas. O Tribunal considerou que as alterações introduzidas em matéria de compensação das horas de trabalho suplementar e a eliminação das “pontes” não padeciam, per se de qualquer inconstitucionalidade.⁴⁶ No entanto, o Tribunal sublinhou que estas alterações não se podem sobrepor às convenções coletivas em vigor sem violar o direito fundamental de contratação coletiva e, por conseguinte, as cláusulas que forem mais favoráveis do que as alterações ao Código do Trabalho não podem ser declaradas nulas e permanecem em vigor.⁴⁷

De notar, igualmente, que a Comissão de Peritos da OIT para a Aplicação das Convenções e Recomendações (CEACR) comentou recentemente a aplicação das normas laborais internacionais relativas ao tempo de trabalho e descanso em Portugal, o que pode ter influenciado o governo e as decisões judiciais relativamente às alterações introduzidas no Código do Trabalho durante este período. Por exemplo, em 2013, a CEACR referiu que, no que se refere à aplicação da Convenção (nº 132) da OIT em Portugal, as férias por gozar apenas podem ser substituídas por compensação monetária em caso de cessação do contrato de trabalho.⁴⁸ Além disso, em 2015, a CEACR expressou a sua preocupação relativamente às alterações nas disposições legais portuguesas sobre o cálculo da média de horas de trabalho, incluindo horários de trabalho semanal concentrados e regimes de médias. A CEACR declarou nesse caso que, de acordo com a Convenção (nº 1) da OIT (ratificada por Portugal), só se deveria proceder ao cálculo da média de horas de trabalho em casos excecionais em que não pudessem ser aplicadas as regras de 8 horas por dia e 48 horas por semana e apenas mediante convenção coletiva com força de regulamentação (CEACR, 2015).⁴⁹ Igualmente em 2015, a CEACR solicitou que o Governo Português, como parte das suas obrigações relativamente à Convenção (nº 106) da OIT, assegurasse que o descanso compensatório era obrigatoriamente concedido em todos os casos de isenção, permanente ou temporária, do regime de descanso semanal normal de 24 horas consecutivas (CEACR, 2015).⁵⁰

Algumas destas disposições legais foram recentemente alteradas ou revertidas para a sua redação antes da crise. Por exemplo, os quatro feriados que tinham sido abolidos em 2012 foram reintroduzidos na lei em 2016.⁵¹ Mais recentemente, o Governo Português propôs voltar à forma original de aplicação do banco de horas, permitindo a sua existência enquanto parte da negociação coletiva em vez de acordos individuais entre os trabalhadores e os empregadores (Governo de Portugal, 2018). Assim, a situação atual das disposições relativas ao horário de trabalho e período de descanso no Código do Trabalho podem ser resumidas do seguinte modo: algumas das disposições recomendadas permaneceram, algumas foram contestadas pelo Tribunal Constitucional com resultados contraditórios e outras voltaram ao seu estado antes da crise.

Prática e perceções sobre o horário de trabalho

O tempo de trabalho e os períodos de descanso são temas recorrentes do debate político e jurídico devido à natureza do trabalho, seu conteúdo, as condições em que é prestado e as alterações contínuas dos mercados de trabalho (Eurofound, 2017c). Todas as alterações podem ter impactos significativos sobre a duração do horário de trabalho e a forma como se procede à organização das horas de trabalho. Podem igualmente ter impacto sobre quando os períodos de descanso podem ser gozados pelos trabalhadores.

As alterações ao nível da legislação e políticas nacionais podem ter um impacto significativo sobre a profundidade e a amplitude da forma como as horas de trabalho e os períodos de descanso são organizados na prática. No entanto, os impactos podem não ser imediatamente visíveis e pode ser necessário algum tempo para determinar em que medida essas alterações afetaram na prática os trabalhadores e os empregadores. É, portanto, importante considerar o impacto quantitativo e qualitativo destas alterações legais.

46. Acórdão do Tribunal Constitucional N.º 602/2013, de 20 de setembro de 2013. Deve notar-se que o Tribunal não considerou as alterações ao horário de trabalho e período de descanso como inconstitucionais neste contexto, mas impugna-as no contexto das convenções coletivas de trabalho (negociação coletiva que beneficia de proteções constitucionais). Para mais informações sobre a negociação coletiva nesse período, consulte o capítulo sobre negociação coletiva e relações laborais do presente relatório.

47. Acórdão do Tribunal Constitucional N.º 602/2013, de 20 de setembro de 2013.

48. Convenção (nº 132) relativa às Férias Anuais Remuneradas (Revista), 1970 (http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3146430:NO).

49. Convenção (nº 1) relativa à Duração do Trabalho (Indústria), 1919 (http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3179739:NO).

50. Convenção (nº 106) relativa ao Descanso Semanal (Comércio e Escritórios), 1957 (http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:3158771:NO).

51. Lei nº 8/2016 de 25, de 1 de abril de 2016.

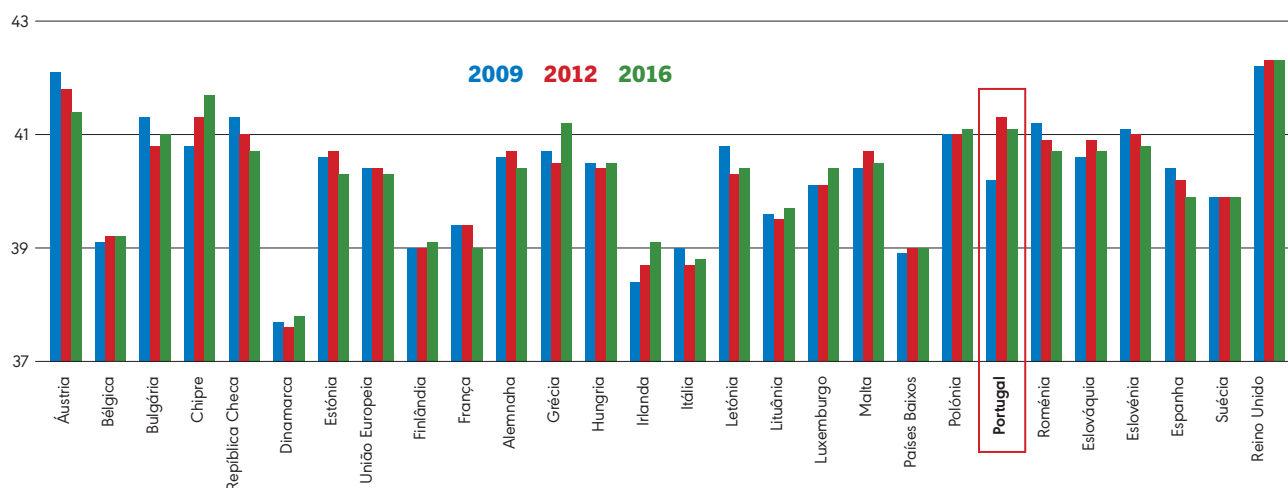
Número médio de horas de trabalho por semana

Neste contexto, é importante analisar a evolução do horário de trabalho real por semana ao longo da última década. Em muitos países industrializados, tem variado, como se pode observar pela média de horas de trabalho por trabalhador nos Estados-Membros da União Europeia em 2009, 2012 e 2016 (Consultar figura 3.9).

Enquanto um trabalhador da UE trabalha em média 40,3 horas semanais, durante uma semana normal de trabalho neste período, a média do trabalho semanal em Portugal aumentou de 40 horas por semana em 2009 para 41 horas em 2016. Os dados do Eurostat indicam também que Portugal está no quartil dos Estados-Membros com a média mais elevada de número de horas de trabalho semanais durante este período.⁵² Sugerem igualmente que, entre 2009 e 2016, Portugal teve um dos maiores aumentos no número médio de horas de trabalho semanal de qualquer Estado-Membro da UE. É interessante notar que o aumento do horário de trabalho de trabalho parece ter lugar durante o mesmo período em que as alterações legislativas foram introduzidas em Portugal a partir de 2011.

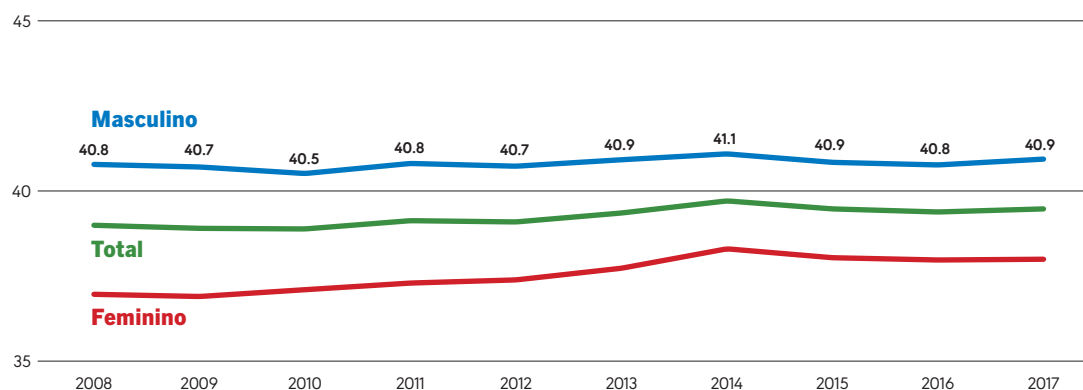
Dados sobre Portugal indicam que o número médio normal de horas de trabalho semanais parece estar a subir em termos gerais, com o aumento mais significativo em 2014. Apesar de o número de horas trabalhadas ser superior nos homens do que nas mulheres, ele tem vindo a aumentar para ambos quase em simultâneo e tem-se mantido em níveis mais altos do que em 2009 (figura 3.10). A diferença de horas de trabalho entre homens e mulheres mantém-se, mas subiram nos dois em uníssono.

FIGURA 3.9 Número médio de horas semanais no emprego principal na UE, 2009, 2012 e 2016



Fonte: Eurostat, 2017.

FIGURA 3.10 Número médio de horas de trabalho semanal habitual, 2008-17



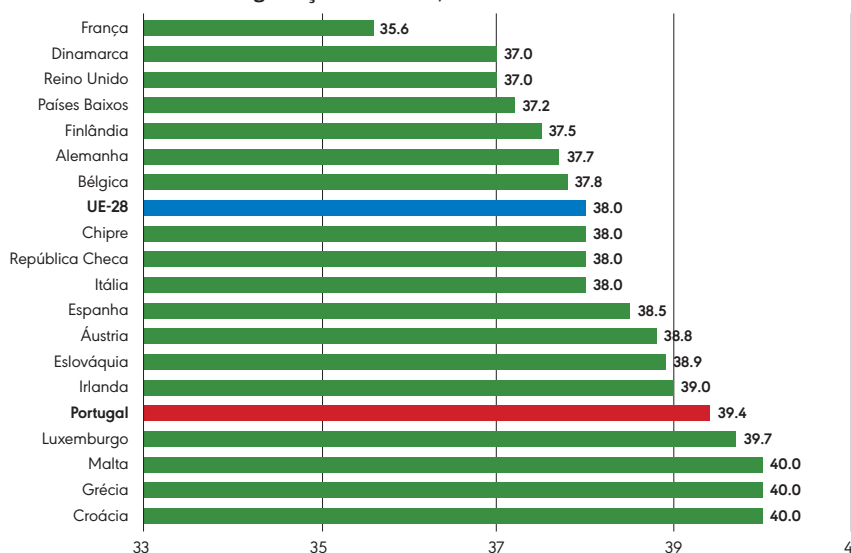
Fonte: Inquérito ao Emprego, 2017

52. Note-se que três dos seis países com o número médio mais elevado de horas de trabalho semanal neste período são precisamente os Estados-Membros do sul da UE (Grécia, Chipe e Portugal).

Tempo de trabalho por negociação coletiva

A negociação coletiva desempenha um papel importante na determinação do tempo e da organização do tempo de trabalho em muitos países. É o caso, especificamente, dos Estados-Membros da UE, nomeadamente na Europa do Norte e Ocidental. A negociação coletiva também desempenha um papel importante na determinação do horário de trabalho de muitos trabalhadores em Portugal. Investigação recente indica que, em média, as horas de trabalho semanal normais fixadas por convenções coletivas em Portugal atingem as 39,4 horas semanais (Eurofound, 2017b; ver abaixo). Esta média, baseada no cálculo da média de todas as convenções coletivas setoriais disponíveis em cada Estado-Membro da UE, é elevada comparativamente a outros Estados-Membros da UE (figura 3.11). O número médio de horas de trabalho normal alvo de contratação coletiva nos setores do retalho, indústria química e metalomecânica em Portugal ascende a aproximadamente 40 horas por semana, o que parece contribuir para o cálculo tão elevado e para a pertença ao grupo com o número horas de trabalho alvo de contratação coletiva mais elevado nos respetivos setores entre os Estados-Membros da UE (Eurofound, 2017b). Na faixa mais baixa do número de horas médias de trabalho normais em Portugal estão os setores da banca e administração pública (ambos reportando 35 horas por semana; Eurofound, 2017b).⁵³

FIGURA 3.11 Média de horas de trabalho semanais normais estabelecidas em negociação colectiva, 2015-16



Fonte: Eurofound, Developments in Working Time 2015–16 (2017b), p. 12

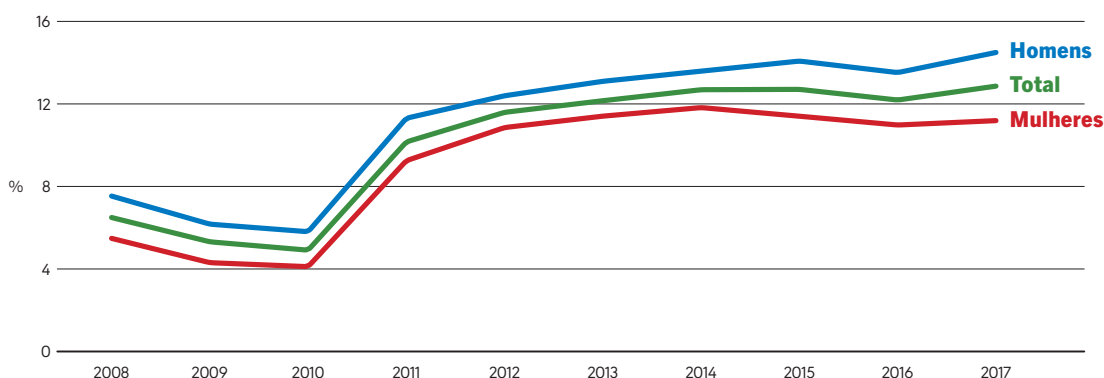
Trabalho suplementar em Portugal

O trabalho suplementar, definido como todas as horas trabalhadas para além do horário de trabalho normal,⁵⁴ deveria ser considerado, em geral, pelos decisores políticos como uma exceção temporária ao período normal de trabalho, para ajudar as empresas a resolver situações de trabalho excecionais (OIT, 2011). Nos estabelecimentos comerciais, o trabalho suplementar pode ser autorizado frequentemente para evitar a perda de produtos perecíveis, evitar comprometer os resultados técnicos obtidos ou permitir a realização de tarefas específicas, como a realização de inventários. Muitas vezes o trabalho suplementar é recompensado através de pagamentos compensatórios, dias de férias em lugar das horas suplementares trabalhadas, ou um conjunto de ambos, e pode ter por base a legislação nacional, convenções coletivas de trabalho ou as práticas do setor/empresa.⁵⁵

53. Em 2013, o período normal de trabalho no setor público foi aumentado das 35 para as 40 horas semanais, como parte das medidas de redução de custos (Eurofound, 2017b). No entanto, em 2016, a semana de 35 horas foi reintroduzida em Portugal.

54. Por exemplo, a Diretiva Europeia Relativa à Organização do Tempo de Trabalho limita a duração média do trabalho a tempo completo a 48 horas semanais mas permite exceções ao nível do trabalho suplementar por dia ou semana como parte de alguns regimes permitidos de cálculo da média das horas de trabalho.

55. As questões relacionadas com a compensação do trabalho suplementar são abordadas no Capítulo 5 deste relatório.

FIGURA 3.12 Proporção de trabalhadores que trabalham horas suplementares em Portugal 2008-17

Nota: Inclui trabalho suplementar pago e não pago.

Fonte: Inquérito ao Emprego

As horas de trabalho suplementares podem ter vários tipos de implicações para os empregadores e trabalhadores. Para os empregadores, pode significar que as empresas podem produzir mais durante um determinado período de tempo para cumprir um contrato ou necessidade do cliente. Para os trabalhadores, a compensação das horas de trabalho suplementares pode ser um incentivo para trabalhar mais horas, o que pode levar ao excesso de horas de trabalho e fadiga,⁵⁶ aumento dos riscos de acidentes de trabalho, problemas de saúde dos trabalhadores⁵⁷ e desequilíbrios entre o trabalho e a vida pessoal (OIT, 2011). Neste contexto, a investigação sugere que o recurso a horas de trabalho suplementar pode reduzir efetivamente a produtividade média de um trabalhador (Golden, 2012).⁵⁸ Estas questões relativas às horas de trabalho suplementar podem significar um agravamento da situação dos trabalhadores, no caso destas serem imprevisíveis ou involuntárias.⁵⁹

A proporção de trabalhadores que trabalham horas suplementares tem aumentado em Portugal nos últimos anos (figura 3.12). No período 2008-17 esta proporção quase duplicou em todos os trabalhadores (de 6,5 por cento em 2008 para 12,8 por cento em 2017), tanto para homens como para mulheres (de 7,5 por cento para 12,8 por cento nos homens e de 5,5 por cento para 11,2 por cento nas mulheres, durante o mesmo período). Vale a pena notar em que altura se deu este aumento. Entre 2008 e 2010 houve uma tendência geral de redução, nos homens e nas mulheres (no total de 5,3 por cento em 2008 para 4,9 por cento em 2010). No entanto, desde 2010, estas percentagens têm vindo a aumentar de forma constante (no total de 4,9 por cento para 10,2 por cento em 2011, com uma subida desde então).

A tendência ascendente coincide com as alterações legislativas introduzidas devido ao MdE de 2011, que também reduziu o valor dos pagamentos por horas suplementares trabalhadas. Em segundo lugar, parece indicar que, a partir de 2010, as organizações procuraram aumentar o recurso a horas de trabalho suplementares em vez de contratar mais trabalhadores.⁶⁰ Terceiro, apesar da melhoria das condições económicas em Portugal, a percentagem de trabalhadores que trabalham horas suplementares continua a aumentar. Por último, deve referir-se que, com base na redução do valor pago por horas de trabalho suplementar a partir de 2011, estas horas trabalhadas foram pagas a taxas inferiores às aplicadas às horas de trabalho suplementar antes das alterações. Isto significa que o rendimento proveniente do salário pode ter decrescido igualmente, especialmente se os trabalhadores dependerem do pagamento do trabalho suplementar.⁶¹

56. A fadiga pode ser definida como a resposta biológica que indica a necessidade de descanso regenerativo, que pode ou não envolver um período de sono (Williamson et al., 2011). A fadiga pode assumir várias formas, como, por exemplo, sonolência ou fadiga mental, física ou muscular. Se não houver possibilidade de recuperação, o resultado da fadiga pode ser uma redução da capacidade de desempenho, o que também pode levar a resultados adversos em termos de segurança (Tucker e Folkard, 2011).

57. Os conteúdos da literatura sobre as implicações negativas de jornadas de trabalho demasiado longas tem crescido recentemente. Consultar Kivimäki et al., 2015. A relação entre as longas horas de trabalho e a saúde é debatida por Bannai, 2014 e Berniell e Bietenbeck, 2017, entre outros.

58. Medida em termos de produção por hora trabalhada.

59. A previsão das necessidades de trabalho suplementar permite que seja dado conhecimento antecipado ao trabalhador de que vai haver trabalho suplementar disponível para realizar (o aviso da necessidade de horas de trabalho suplementar deve ser feito, numa situação ótima, com a máxima antecedência possível). Tempo de trabalho suplementar voluntário significa que o trabalhador pode optar por trabalhar horas suplementares ou não, sem estar sujeito a qualquer penalização ou sanção (por exemplo, o risco de cessação do seu contrato ou despedimento).

60. Consulte o Capítulo 2 relativo à análise do emprego e do desemprego.

61. Consulte o Capítulo 5 para obter mais detalhes.

3.8 Período normal de trabalho e produtividade: uma análise

CAIXA

O tempo de trabalho pode ser considerado sob diferentes dimensões e perspetivas. Uma das dimensões prende-se com a duração do tempo de trabalho (diário ou semanal). Outra consiste na análise da forma como o tempo de trabalho se organiza ao longo de um período de tempo (por exemplo, dia, semana, mês e ano). Para além destas dimensões, a produtividade e a intensidade do trabalho pode também ser alvo de consideração. Neste contexto, será importante ter em conta o nível ideal de horas de trabalho para além do qual a produtividade de um trabalhador pode reduzir-se devido a fadiga.

Apesar de a investigação produzida sobre a relação entre as variações nas horas de trabalho e a produtividade ainda ser limitada, a investigação que está a ser desenvolvida parece sugerir que semanas de trabalho mais curtas estão ligadas a ganhos de produtividade (White e Ghobadian, 1984). Outros trabalhos de investigação sugerem que trabalhar mais horas pode ser contraproducente. Um estudo estimou que a duração ótima de um dia de trabalho será de oito horas, mas considera que este nível ideal está dependente da natureza específica do trabalho e, portanto, varia de profissão para profissão (Dolton, P., C. Howorth e M. Abouaziza, 2016). Outro estudo indica que, apesar de a produção aumentar de forma linear com o aumento das horas de trabalho, uma vez atingido um determinado limite, a produção aumenta a um ritmo decrescente, podendo mesmo tornar-se negativa a partir de um certo ponto (Pencavel 2015).

Isto levanta algumas questões importantes para os debates políticos sobre o aumento da duração do período de trabalho e, em particular, das horas de trabalho suplementar. A limitação de horários de trabalho longos ou das horas suplementares, bem como do pagamento das horas suplementares, dos dias de férias como compensação pelas horas suplementares ou uma combinação destes limites, existe para assegurar que o custo do alargamento dos horários de trabalho não é exclusivamente suportado pelo trabalhador, mas que é igualmente considerado numa perspetiva mais ampla em termos de saúde, bem-estar e tendo em conta as necessidades de conciliação trabalho-família dos trabalhadores e gestores. Alguns decisores políticos acreditam que o prolongamento do horário de trabalho pode aumentar a produtividade, mas trata-se apenas de uma imagem incompleta. Embora possam existir ganhos com mais horas de trabalho, eles podem não ser consistentes e podem diminuir ao longo de um período de tempo a ponto de não serem benéficos nem para o trabalhador nem para o empregador.

Para saber mais sobre este tema, consulte Dolton (2017).

Horários de trabalho reduzidos e muito reduzidos

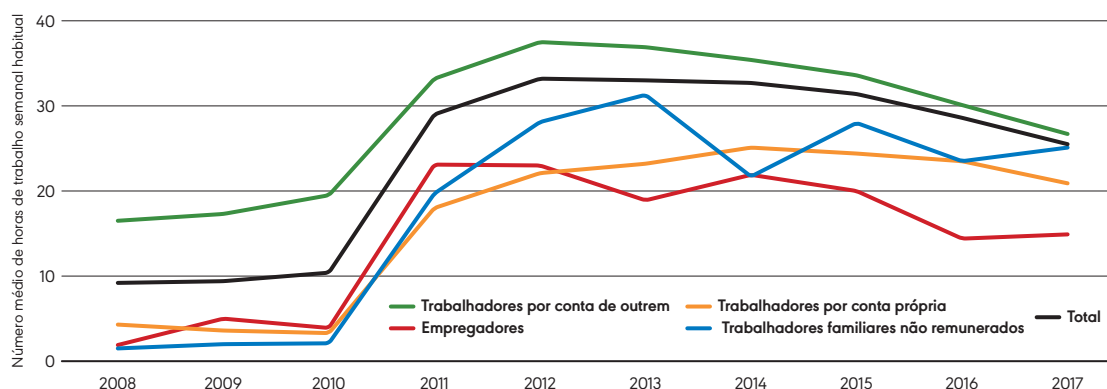
Uma preocupação adicional em muitos mercados de trabalho prende-se com a questão dos trabalhadores que trabalham menos horas do que aquelas que gostariam. Quando analisadas em conjunto com as jornadas longas, torna-se notória a existência de uma separação dos horários de trabalho entre horários de trabalho curtos e longos. Os horários de trabalho reduzidos decorrem essencialmente do subemprego relacionado com o número de horas trabalhadas, significando geralmente que os trabalhadores que trabalham a tempo parcial preferiam trabalhar a tempo completo.⁶² A investigação tem sugerido que a separação entre horários de trabalho longos e reduzidos pode igualmente ser considerada como uma distinção entre a pobreza ao nível dos rendimentos e a pobreza ao nível do tempo (Lee et al., 2007). Os horários de trabalho reduzidos e muito reduzidos estão provavelmente também ligados a contratos precários (por exemplo, a termo certo, etc.) que foram utilizados de forma crescente em Portugal antes de 2009 e, especialmente, desde a crise económica global.⁶³

Determinar a extensão do problema pode ser um desafio devido à disponibilidade de dados, mas o subemprego relacionado com o número de horas trabalhadas foi captado em certa medida pelo IE português. Um período anterior de crescimento do subemprego relacionado com o número de horas trabalhadas começou a reduzir-se em 2013, de 29 por cento para 25 por cento em 2017 (figura 3.13). No entanto, deve notar-se que, embora a tendência possa ser vista como positiva (menos subemprego), a percentagem global ainda representa cerca de um quarto do total de trabalhadores. Uma vez que estes horários tendem a coincidir com a utilização de muitos contratos atípicos (incluindo contratos a tempo parcial e alguns contratos a

62. De acordo com a Resolução de 1998 da ICLS, o subemprego relacionado com o número de horas trabalhadas pode ser definido como uma situação em que “o número de horas de trabalho de um trabalhador por conta de outrem é insuficiente em relação a uma situação de trabalho alternativa que a pessoa está disposta e disponível para assumir”. O subemprego relacionado com o número de horas trabalhadas pode ser diretamente medido, mas isso exige não só dados sobre o número de horas trabalhadas com as adequadas faixas horárias para identificar os horários de trabalho reduzidos (ou trabalho a tempo parcial), como também informações recolhidas junto dos trabalhadores para saber se eles trabalham neste regime de horas reduzidas de forma voluntária ou involuntária (OIT, 2011).

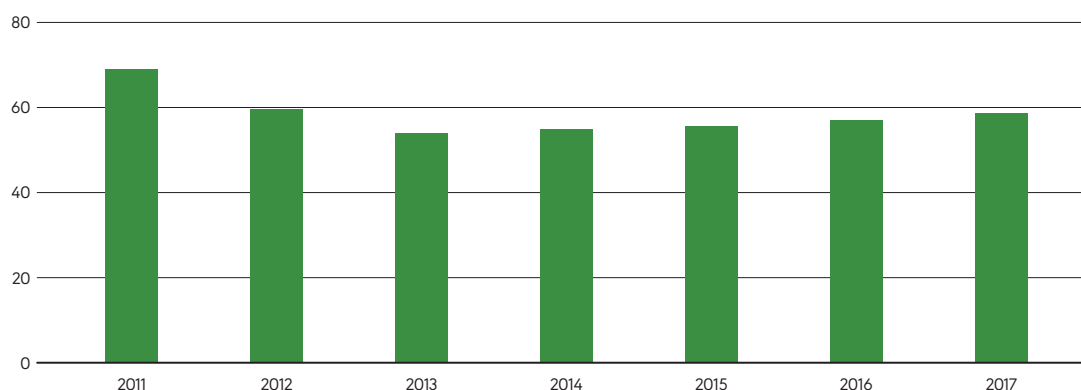
63. Os contratos de trabalho atípicos e a sua utilização no mercado de trabalho português são analisados em mais detalhe no Capítulo 3A.

FIGURA 3.13 Subemprego relacionado com o número de horas trabalhadas: proporção de quem trabalha menos de 35 horas por semana e estaria disponível para trabalhar mais horas (em percentagem), 2008-17



Fonte: Inquérito ao Emprego, 2017

FIGURA 3.14 Trabalhadores que gostariam de encontrar outro emprego ou mudar de emprego (empregados a tempo parcial/procuram emprego a tempo completo), 2011-17



Fonte: Inquérito ao Emprego, 2017

termo), isto pode ajudar a explicar porque se mantêm as preocupações relativamente ao recurso a estes contratos no mercado de trabalho português.

De acordo com o Inquérito ao Emprego português, uma grande percentagem de trabalhadores a tempo parcial preferia trabalhar a tempo completo (consultar a figura 3.14). Em 2011, 68,9 por cento dos trabalhadores que expressava a vontade de encontrar ou mudar para outro emprego gostaria de passar de trabalho a tempo parcial para trabalho a tempo completo; em 2017, este valor desceu para 58,8 por cento. Isto sugere que existe alguma melhoria nas opções para os trabalhadores que trabalham a tempo parcial. No entanto, em termos absolutos, quase dois terços dos trabalhadores nesta categoria ainda preferem horários de trabalho a tempo completo.

Tecnologia, horário de trabalho e o direito a desligar

A tecnologia tem introduzido rápidas mudanças à forma como, quando e onde o trabalho é prestado atualmente. As novas tecnologias da informação e comunicação (por exemplo, telemóveis e computadores portáteis) mudaram a forma como muitos trabalhadores se relacionam com os seus colegas, empregadores e trabalho. Estas tecnologias aplicadas de forma adequada podem ajudar os trabalhadores a manter um bom equilíbrio entre a vida profissional e privada (Eurofound e OIT, 2017). No entanto, se não forem geridas de forma adequada, estas tecnologias podem tornar-se invasivas para os trabalhadores e dificultar a distinção entre tempo de trabalho e tempo pessoal. Duas das formas mais comuns de como a tecnologia tem afetado o número horas de trabalho surge sob a forma de teletrabalho e na forma como os horários de trabalho são determinados no caso de trabalhadores que estão “de prevenção” (on call), nomeadamente aqueles que trabalham na chamada “gig economy”.⁶⁴

O teletrabalho pode ser definido como a utilização da internet e das tecnologias da informação e comunicação (TIC) para fins de trabalho fora das instalações do empregador (Eurofound e OIT, 2017). Isto pode ser feito através de acordos negociados entre empregadores e trabalhadores, quer temporariamente (por exemplo, durante um dia ou alguns dias), quer sob formas de trabalho realizadas a partir de casa ou remotamente, afastado do empregador. No entanto, a forma mais comum de teletrabalho pode ter lugar no fim do dia de trabalho quando um trabalhador está fora do local de trabalho, mas continua a receber e responder a comunicações (por exemplo, chamadas telefónicas, e-mails e mensagens de texto) do trabalho. Isto pode distorcer completamente a fronteira entre o horário de trabalho e de descanso dos trabalhadores, e, a longo prazo, pode ter consequências negativas para a sua saúde e bem-estar.

Questões semelhantes podem afetar o equilíbrio trabalho-família dos trabalhadores com contratos atípicos na “gig economy”. Embora estes contratos ofereçam flexibilidade aos trabalhadores relativamente ao horário de trabalho, esse mesmo horário pode não ser sempre garantido pelo empregador. Frequentemente, estes trabalhadores têm de aguardar uma notificação do empregador para saber se, quando e durante quanto tempo irão trabalhar. Estando permanentemente de prevenção e tendo horários de trabalho variáveis, estes trabalhadores podem sentir consequências negativas nos períodos em que não estão a trabalhar. Isto significa que podem estar submetidos a stress/pressão constante, não sabendo quando e por quantas horas vão trabalhar, o que pode ter um efeito negativo sobre os seus períodos de descanso, já que não são eles a determinar quando esses períodos terão lugar (Ghosseh, 2016).

Com o rápido desenvolvimento dessas tecnologias nos últimos anos, os atores sociais em muitas partes do mundo têm sido forçados a atualizar-se. Um exemplo de ação política sobre o teletrabalho foi o Acordo da UE relativo ao Teletrabalho (consultar caixa 3.9), de especial importância não apenas pelo seu conteúdo, mas porque foi um dos primeiros acordos celebrados pelos próprios parceiros sociais. No entanto, a ação a nível nacional tem sido limitada. Portugal adotou recentemente legislação sobre o teletrabalho que se baseia em alguns dos princípios definidos no Acordo-Quadro da UE relativo ao Teletrabalho. O Código do Trabalho português inclui agora uma secção específica sobre o teletrabalho baseado em alterações legislativas que tiveram lugar em 2012.⁶⁵ Esta lei define a noção de teletrabalho, quem pode exercer em regime de teletrabalho, quem é responsável pelas tecnologias de teletrabalho, o tratamento dos teletrabalhadores, a privacidade dos trabalhadores em regime de teletrabalho, a participação e representação coletiva dos trabalhadores em regime de teletrabalho.⁶⁶

Os debates políticos e jurídicos sobre o impacto negativo da tecnologia na capacidade de um trabalhador não permanecer eletronicamente ligado ao trabalho também ganharam impulso nos últimos anos, começando a surgir em alguns países preocupações relativamente ao “direito a desligar”. Isto refere-se à capacidade de os trabalhadores se desligarem do trabalho, não lhes sendo exigido que realizem comunicações eletrónicas com ele relacionadas, como e-mails ou mensagens, fora do horário de trabalho. Começou recentemente a ser realizada investigação sobre estas questões no quadro da UE e noutras partes do mundo. Entretanto, alguns Estados-Membros da UE começaram a tomar medidas. O Governo francês tentou resolver esta questão através de legislação, enquanto os atores sociais na Alemanha a abordaram através de uma declaração conjunta sobre a saúde mental (Eurofound e OIT, 2017). Em Portugal, a Assembleia da República aprovou uma resolução em 2017, recomendando que o Governo, entre outras questões, garanta que os períodos de descanso sejam efetivamente aplicados em situações em que os trabalhadores devem estar contactáveis ou “de prevenção”, de forma a ajudá-los a conciliar o trabalho e a vida familiar.⁶⁷

64. A “gig economy” envolve empresas que utilizam aplicações de software para criar plataformas que permitem aos clientes solicitar que os trabalhadores realizem uma determinada tarefa ou serviço. Algumas das empresas mais conhecidas são a Uber e a Amazon Turk. Os trabalhadores temporários e que trabalham através de agências podem igualmente ser trabalhadores “de prevenção”, dependendo de chamadas ou mensagens de texto no telemóvel para serem convocados para o trabalho.

65. Lei n.º 23/2012, de 25 de junho de 2012.

66. Código do Trabalho português, Secção IX, Subsecção V, Artigos 165.º-171.º.

67. Diário da República, acessível em: <https://dre.pt/application/file/a/114290194>

3.9 Enquadramento para o Teletrabalho

CAIXA

Em 2002, um acordo-quadro sobre teletrabalho foi assinado pela Confederação Europeia de Sindicatos (CES), a União das Confederações da Indústria e dos Empregadores da Europa/a Associação Europeia do Artesanato e das Pequenas e Médias Empresas (UNICE/UEAPME) e o Centro de Empresas com Participação Pública (ECPE). O acordo teve como objetivo garantir maior segurança aos trabalhadores em regime de teletrabalho na UE. Este acordo estabeleceu um quadro geral a nível europeu relativamente às condições de trabalho dos teletrabalhadores e no sentido de conciliar as necessidades de flexibilidade e de segurança partilhadas pelos empregadores e trabalhadores.

O acordo aborda uma série de questões fundamentais. Concede aos teletrabalhadores o mesmo nível de proteção geral que é oferecido aos trabalhadores que exercem a sua atividade nas instalações do empregador. Define o teletrabalho como forma de organização ou prestação de trabalho utilizando a tecnologia da informação em que o trabalho que seria normalmente prestado nas instalações do empregador é realizado longe destas de forma regular. O acordo centra-se em várias áreas chave em que a natureza específica do teletrabalho deve ser tida em conta, nomeadamente a natureza voluntária do teletrabalho, as condições de emprego, a proteção de dados, a privacidade, que é responsável pelo equipamento tecnológico, pela saúde e segurança, pela organização do trabalho, pela formação dos teletrabalhadores e os direitos coletivos dos teletrabalhadores.

De uma perspetiva de tempo de trabalho, a área chave abordada pelo acordo é a organização do trabalho. O acordo prevê que, no quadro da legislação aplicável, os acordos coletivos de trabalho e as regras da empresa, o teletrabalhador gere a organização do seu tempo de trabalho. A carga de trabalho e as normas de desempenho do teletrabalhador são equivalentes às dos trabalhadores comparáveis que trabalham nas instalações do empregador.

No que diz respeito às medidas legislativas e políticas acima identificadas, elas podem ser de aplicação limitada aos trabalhadores com contratos atípicos na “gig economy”. Trata-se de uma área de debate e preocupação crescente para os decisores políticos, mas, de momento, os esforços para desenvolver leis e políticas para este grupo de trabalhadores gira principalmente em torno da sua situação contratual. Enquanto a investigação nesta área ainda dá os primeiros passos, as questões ligadas ao período normal de trabalho e descanso terão de assumir papel de relevo nas considerações dos decisores políticos e atores sociais relativamente às formas de efetivamente melhorar a qualidade de vida destes trabalhadores no futuro (De Stefano, 2016). Esta terá de ser uma área de atenção para muitos decisores políticos de todo o mundo, incluindo em Portugal.

Considerações políticas

Os acontecimentos económicos da última década têm colocado os decisores políticos em muitos países sob pressão, com propostas de desregulamentação dos mercados, principalmente dos mercados de trabalho, recomendadas e aplicadas em muitas partes do mundo. No entanto, este método baseia-se numa abordagem de “solução única” que, muitas vezes, não considera nem é aplicável às circunstâncias nacionais específicas.

O tempo de trabalho está entre as muitas questões laborais onde se têm feito sentir maiores pressões para desregulamentação. O aumento da flexibilidade dos horários de trabalho (isto é, limitando a regulamentação dos horários de trabalho) é muitas vezes proposto como forma de melhorar a economia no seu global e criar oportunidades de emprego para os trabalhadores. Não existem evidências inequívocas destes efeitos.

A experiência de Portugal relativamente à desregulamentação de várias partes do seu mercado de trabalho, incluindo ao nível da organização do tempo de trabalho e períodos de descanso, contém importantes considerações.

O aumento do horário de trabalho deve ser tratado com cautela

Primeiro, os dados indicam que Portugal tem dos horários de trabalho mais longos da UE. Parte deste facto pode ser atribuído às recentes alterações a algumas disposições sobre o horário de trabalho, horas suplementares e períodos de descanso do Código do Trabalho português. Podem continuar a enfrentar uma pressão ascendente devido a fatores externos ou requisitos internacionais. No entanto, a literatura disponível e a crescente investigação sugerem que horários de trabalho mais longos podem não dar origem a melhores resultados para os trabalhadores ou para os empregadores.

De facto, o Código do Trabalho português prevê já um número de diferentes regimes de organização do tempo de trabalho que podem contribuir para a necessária flexibilidade desejada pelos trabalhadores e empregadores. A negociação coletiva também pode desempenhar um papel importante neste processo.

Assim, as recomendações para alterar a legislação e as políticas em Portugal de formas que possam resultar no aumento do horário de trabalho e na perda de períodos de descanso devem ser considerados com cuidado a fim de evitar um “nivelamento por baixo” da regulamentação.

Uma análise holística das opções políticas

As políticas laborais e as questões regulamentares, como os horários de trabalho, não podem ser determinadas isoladamente. As alterações políticas ou legislativas em matéria de horário de trabalho, por exemplo, podem ter um impacto em questões como os salários e as indemnizações. O mesmo pode dizer-se em sentido inverso. Por exemplo, reduzir o valor a pagar pelas horas suplementares pode ter um impacto significativo no rendimento dos trabalhadores, especialmente em trabalhos ou setores em que este rendimento desempenha um papel importante na remuneração que se leva para casa.

Além disso, o corte de dias de férias anuais e “pontes” resulta num aumento das horas de trabalho. Se não houver o correspondente aumento nos salários, o que efetivamente acontece é que os trabalhadores trabalham mais horas por menos dinheiro. Da mesma forma, os aumentos no salário mínimo podem ser justificados quando as alterações ao horário de trabalho, períodos de descanso e pagamento de horas suplementares dão origem ao aumento do horário de trabalho. Assim, para resolver questões como os horários de trabalho, os períodos de descanso e salários/compensação é essencial proceder a uma análise holística, em vez de simplesmente mudar algumas componentes que podem ter consequências imprevisíveis e muito negativas para os trabalhadores e empregadores.

Diferentes regimes de organização do tempo de trabalho podem ser benéficos tanto para as empresas como para os trabalhadores

Portugal tem apresentado duas tendências ao nível do tempo de trabalho (por exemplo, horários muito longos para os trabalhadores a tempo completo e horários muito curtos para os trabalhadores em subemprego). Os trabalhadores a tempo completo têm visto os seus horários de trabalho a aumentar, essencialmente devido a trabalho suplementar. Simultaneamente, muitos trabalhadores com horários de trabalho reduzidos gostariam de trabalhar mais horas mas sentem dificuldade em encontrar emprego a tempo completo ou com horários mais alargados. Pode ser dado maior destaque à forma como as empresas podem implementar melhor os diferentes regimes de organização do tempo de trabalho de forma a beneficiar os trabalhadores e os empregadores. Estas questões podem ser tratadas como parte de uma narrativa política mais ampla envolvendo salários, pagamento de horas suplementares e compensações e relações laborais (incluindo a negociação coletiva) que possam melhorar as condições de trabalho e a qualidade do emprego para todos os trabalhadores no mercado de trabalho.

Outra questão a ter em mente é o impacto da tecnologia sobre os trabalhadores e os empregadores no mercado de trabalho português. A recente iniciativa de regulamentar o teletrabalho coloca Portugal na vanguarda dos países que reconhecem a necessidade de equilíbrio entre os impactos positivos e negativos que esta forma de tecnologia pode ter sobre os trabalhadores e os empregadores. Para além disso, a recente resolução da Assembleia da República relativamente aos trabalhadores “de prevenção”, com implicações no “direito a desligar”, pode ser uma importante medida para ajudar a facilitar a conciliação trabalho-família dos trabalhadores.

Reforçar a aplicação

Finalmente, a aplicação destas medidas regulamentares será crucial tanto para os trabalhadores como para os empregadores. As mudanças ao nível dos horários de trabalho, períodos de descanso e feriados podem ter impactos desestabilizadores em alguns locais de trabalho. É importante que os direitos dos trabalhadores sejam protegidos e os empregadores compreendam as suas obrigações neste contexto. Este é especialmente o caso no que respeita à utilização de novas tecnologias e à regulamentação adotada para as aplicar. Os atores institucionais, como as inspeções do trabalho e o sistema judicial, terão que estar cientes dos impactos e necessitarão dos recursos suficientes para fazer cumprir estes regulamentos. Poderá ser necessário proporcionar mais formação aos inspetores do trabalho e ao sistema judicial relativamente à forma de assegurar a aplicação das medidas relativas ao teletrabalho e ao “direito a desligar”, de modo a que estes possam compreender e equilibrar adequadamente as necessidades dos trabalhadores e dos empregadores nesta área em rápida evolução no mundo do trabalho.

3c Inspeção do trabalho

PRINCIPAIS CONCLUSÕES

O direito substantivo sofreu transformações consideráveis quando o Código do Trabalho de 2009 e as suas sucessivas alterações entraram em vigor.

Durante a crise financeira, investigações morosas típicas dos momentos de crises económicas, como os despedimentos e os despedimentos coletivos, limitaram a capacidade da Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT), o organismo responsável pela aplicação da lei em Portugal, para assumir um papel mais preponderante na regulação do mercado de trabalho.

Isto foi agravado pela complexidade do direito do trabalho, recursos reduzidos e baixa motivação do pessoal, o que levou a uma grave diminuição da capacidade da ACT, tendo sido forçada a reagir a pedidos individuais urgentes, em detrimento do desempenho de um papel regulador proativo.

Esta situação começa a mudar, com as recentes iniciativas que estão a reposicionar a ACT como ator efetivo na regulação do mercado de trabalho. Em 2015, a ACT começou a contratar pessoal, o que deverá permitir uma ação mais proativa no sentido da aplicação da lei.

Os novos instrumentos jurídicos poderão igualmente ter um impacto sobre o cumprimento da lei, como o caso das recentes competências para ação direta no reconhecimento das relações de trabalho.

No que diz respeito aos tribunais do trabalho, foram manifestadas preocupações sobre a sua capacidade para receber novos casos enviados pelos inspetores. ■

A aplicação da legislação laboral em Portugal está a cargo de uma única instituição, a Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT), que se encontra sob a tutela do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. A ACT abrange todo o território nacional, com exceção dos arquipélagos da Madeira e Açores (Regiões Autónomas). Todas as disposições do direito do trabalho e todos os setores estão abrangidos no âmbito das suas funções, incluindo o controlo do cumprimento da legislação em matéria de saúde e segurança no trabalho, uma vez que a ACT cumpre igualmente o papel de instituto nacional responsável pela saúde e segurança no trabalho. A ACT é dirigida por um Inspetor-geral, coadjuvado por dois Subinspetores-gerais. Existem 32 serviços locais desconcentrados, abrangendo as regiões. A Autoridade tem autonomia financeira, sendo as suas receitas provenientes essencialmente dos orçamentos do Estado e da segurança social e de uma percentagem das coimas cobradas em processos de contraordenação.

■ O processo sancionatório

Os processos sancionatórios podem ser de natureza administrativa ou penal. Habitualmente um processo sancionatório é instruído através de notificação de uma infração relativamente à qual um inspetor do trabalho tomou pessoalmente conhecimento, através de verificação direta dos factos ou, indiretamente, através da análise de documentos ou outros registos. No caso de delitos que os inspetores do trabalho não possam confirmar pessoalmente através de investigação direta, é elaborado um relatório da infração com base nas evidências disponíveis, com identificação de pelo menos duas testemunhas e reportado superiormente. Enquanto as contraordenações são executadas em sede administrativa e apenas encaminhadas para decisão judicial (Tribunais de Trabalho) em caso de recurso por parte do infrator, as infrações penais são comunicadas ao Ministério Público nos tribunais criminais.

Constitui contraordenação laboral o facto típico, ilícito e censurável que consubstancie a violação de uma norma que consagre direitos ou imponha deveres a qualquer sujeito no âmbito da relação laboral e que seja punível com coima ou, nalguns casos, com coima e sanção acessória. Aplicam-se às contraordenações os princípios gerais do direito penal, principalmente no que se refere às garantias previstas para os infratores, incluindo o direito a contestar (o direito de o infrator apresentar provas a seu favor). A primeira

3.3 Montantes das coimas estabelecidas por violação do código do trabalho (euros)

QUADRO	Gravidade	Grau de culpa	Volume de negócios da empresa em €	UC	Montante em €
	Leves	Negligência	Inferior a 10 000 000	2-5	204 para 510
			10 000 000 ou mais	6-9	612 para 918
	Leves	Dolo	< 10 000 000	6-9	612-918
			10 000 000 ou mais	10-15	1 020-1 530
	Graves	Negligência	Inferior a 500 000	6-12	612-1 224
			500 000-2 499 999	7-14	714-1 428
			2 500 000-4 999 999	10-20	1 020-2 040
			5 000 000-9 999 999	12-25	1 224-2 550
			10 000 000 ou mais	15-40	1 530-4 080
	Graves	Dolo	Inferior a 500 000	13-26	1 326-2 652
			500 000-2 499 999	15-40	1 530-4 080
			2 500 000-4 999 999	21-45	2 142 -4 590
			5 000 000-9 999 999	26-50	2 652-5 100
			10 000 000 ou mais	55-95	5 610-9 690
	Muito graves	Negligência	Inferior a 500 000	20-40	2 040-4 080
			500 000 -2 499 999	32-80	3 264-8 160
			2 500 000-4 999 999	42-120	4 284-12 240
			5 000 000-9 999 999	55-140	5 610-14 280
			10 000 000 ou mais	90-300	9 180-30 600
	Muito graves	Dolo	Inferior a 500 000	45-95	4 590-9 690
			500 000-2 499 999	85-190	8 670-19 380
			2 500 000-4 999 999	120-280	12 240-28 560
			5 000 000-9 999 999	145-400	14 790-40 800
			10 000 000 ou mais	300-600	30 600-61 200

avaliação, relativamente à natureza do delito, é feita pelo inspetor. Os inspetores devem concluir, para cada facto investigado, se há uma violação da lei e se é de natureza penal ou administrativa. Relativamente às infrações de natureza administrativa, a lei define o seu grau de gravidade (leves, graves e muito graves) e a coima ou sanção acessória aplicável (interdição do exercício de atividade, privação do direito de participar em concursos públicos e publicação do nome do infrator na página eletrónica da ACT). Para pessoas coletivas, as coimas são fixadas de acordo com o volume de negócios e o grau de culpa (negligência ou dolo). A negligência que envolva a violação do direito do trabalho é sempre punível.

A fim de assegurar que as coimas são dissuasivas, a lei criou uma unidade de medida fictícia na qual se expressa o valor da coima, a unidade de conta processual (UC), que corresponde a um quarto do Índice de Apoio Social, fixado anualmente pelo governo.⁶⁸ O valor atual de uma UC corresponde a €102. Em caso de reincidência, as coimas são mais elevadas. Quando o infrator não tenha colaboradores ao serviço ou, sendo pessoa singular, não exerça uma atividade com fins lucrativos, os valores de coima são inferiores (conforme fixado por lei). Os valores máximos das coimas aplicáveis a contraordenações muito graves são elevados para o dobro em situação de violação de normas sobre trabalho de menores, segurança e saúde no trabalho ou direitos de estruturas de representação coletiva dos trabalhadores. Os valores das UC correspondentes às contraordenações leves, graves e muito graves são apresentados no quadro 3.3.⁶⁹

No caso de pluralidade de infrações, os valores das coimas são adicionados, mas o seu limite máximo não pode exceder, nesse caso, o dobro da coima máxima aplicável em concreto. Quando a violação afeta uma pluralidade de trabalhadores individualmente considerados, o número de contraordenações corresponde ao número de trabalhadores afetados. Na determinação da medida da coima, dentro dos limites máximos e mínimos, são atendíveis a medida do incumprimento das recomendações constantes de auto de advertência

68. Artigo 22º do Decreto-Lei nº 34/2008, de 26 de fevereiro, alterado pelo Decreto-Lei nº 181/2008, de 28 de agosto, e pela Lei nº 64-A/2008, de 31 de dezembro.

69. Estes valores são aplicáveis apenas às empresas.

recebido dos inspetores do trabalho, a coação, falsificação, simulação ou outro meio fraudulento usado pelo infrator, bem como a sua situação financeira e o benefício que ele possa ter obtido com a infração. Se o infrator for pessoa coletiva ou equiparada, respondem pelo pagamento da coima, solidariamente com aquela, os respetivos administradores, gerentes ou diretores. O mesmo acontece com as participações em caso de sanções relacionadas com o falso trabalho independente. Os contratantes são solidariamente responsáveis em conjunto com os subcontratantes que executem todo ou parte do contrato nas instalações daquele ou sob responsabilidade do mesmo, por todas as infrações muito graves cometidas pelo subcontratante, bem como pelo utilizador de trabalhadores temporários contratados através de agências.

As notificações de violação podem referir-se a vários infratores, no caso de concurso de infrações. Os infratores em situação de concurso de infrações respondem com uma única responsabilidade mesmo no caso de o ilícito depender de algumas qualidades ou relações especiais com o agente e estas apenas existam relativamente a um dos infratores. Cada infrator é punido de acordo com a sua própria culpa. Os cúmplices podem ser sancionados com coima especial atenuada. Se a infração se referir a atraso no pagamento de salários, os inspetores do trabalho notificam o empregador para que proceda ao apuramento e pagamento dos montantes devidos. Caso tal não aconteça, o inspetor procede ao apuramento e registo dos valores em dívida que é anexado ao auto de notícia e é aplicado com a coima. O não pagamento das contribuições à segurança social é tratado de forma semelhante. Nos casos de trabalho não declarado ou falso trabalho independente, os inspetores são obrigados a fazer um apuramento e registo das quantias em dívida (nos outros casos, a situação é comunicada ao instituto da segurança social). Todas as ações sancionatórias têm de ser iniciadas no prazo de cinco anos após a infração ter sido cometida.

Os infratores são notificados pela ACT para pagar a coima ou apresentar a sua defesa no prazo de 15 dias após terem recebido o auto de notícia. O acusado deverá ser informado de todos os elementos, de jure e de facto, que sejam relevantes para a apresentação da sua defesa. A não notificação ou notificação insuficiente do infrator resulta na nulidade de todos os atos do processo. A defesa pode ser apresentada por escrito ou verbalmente. Considera-se que o acusado foi notificado à data em que a assinatura comprovativa da receção da carta registada for aposta pessoalmente ou, quando assinada por terceiro, como qualquer trabalhador, mesmo que este não tenha poderes de representação, no terceiro dia após a assinatura. No caso de o acusado ser assistido por um advogado, todas as notificações são dirigidas a ambos. Os indivíduos com responsabilidade solidária pelo pagamento da coima são igualmente notificados, para que possam proceder ao pagamento da coima ou disputar os factos. É admitido o pagamento voluntário relativamente a contraordenações leves ou graves. As contraordenações muito graves só podem ser liquidadas antes da decisão administrativa definitiva, se cometidas com negligência.

A complexidade das ações sancionatórias e o facto de todo o processo ser executado pela ACT leva à necessidade de todos os inspetores do trabalho terem uma sólida formação jurídica. Uma vez que podem ser admitidos candidatos que possuam qualquer licenciatura, é ministrada formação abrangente na área jurídica a todos os inspetores durante o primeiro ano de estágio. Uma parte significativa da formação é dedicada à recolha de provas e elaboração das notificações. As contraordenações são normalmente eficazes com uma taxa muito reduzida de recurso nos tribunais, o que comprova que os processos judiciais da ACT são normalmente bem instruídos e baseados em notificações sólidas elaboradas pelos inspetores.

Desafios em termos de capacidade

O direito substantivo sofreu transformações consideráveis quando o Código do Trabalho de 2009 e as suas sucessivas alterações entraram em vigor. Apesar de ter introduzido instrumentos de flexibilização - principalmente relacionados com os regimes contratuais, organização do trabalho e regimes de responsabilidade alargada - o Código veio aumentar particularmente a complexidade jurídica dos mecanismos de controlo do cumprimento para a ACT. Muitas das novas disposições legais exigem um aumento dos esforços para a instrução dos processos judiciais (por exemplo, contratos de muito curta duração, contratos com uma pluralidade de empregadores, trabalho intermitente, bancos de horas ou a presunção da existência de relações laborais).

As mudanças significativas na legislação laboral que entraram em vigor antes e durante a crise financeira e o período de austeridade limitaram a capacidade da ACT de desempenhar o seu papel de entidade reguladora de forma eficaz. Em vez disso, a ACT foi forçada a agir de forma reativa às solicitações individuais que tiveram um efeito limitado sobre o contexto regulador. As causas da diminuição da capacidade da ACT prenderam-se com o aumento da complexidade do direito do trabalho, os recursos reduzidos e a baixa motivação do pessoal. Uma moratória sobre novas contratações, a redução dos salários, o congelamento da progressão na carreira (com avaliações de desempenho percebidas como sendo de pouca relevância pelo pessoal), e a passagem de funcionários para a reforma e a transferência de pessoal para outros organismos públicos com melhor

3.4 Evolução do número de inspetores do trabalho e da população ativa

QUADRO	Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Nº de Inspetores	384	371	359	343	308	307	314	306
	População ativa	5,58 milhões	5,54 milhões	5,49 milhões	5,38 milhões	5,22 milhões	5,19 milhões	5,18 milhões	5,21 milhões

Fonte: Autoridade para as Condições do Trabalho, Relatório anual 2014.

remuneração ou com uma menor carga de trabalho levaram a uma redução substancial dos recursos humanos. Ao longo de todo o período da crise houve uma redução constante do número de inspetores do trabalho, com um decréscimo de 20 por cento em quatro anos (de 384 em 2010 para 308 em 2014) (quadro 3.4).⁷⁰

A recuperação começou em 2015 com um concurso interno de ingresso de 42 inspetores⁷¹ e um concurso externo de ingresso de mais 80, em 2016.⁷² No entanto, o elevado número de candidatos (que pode atingir milhares), o longo processo de seleção e o período de formação inicial (um ano) significam que as capacidades reais da ACT não vão melhorar imediatamente. O número reduzido de juristas e de outros profissionais (214 em 2014) também afeta as capacidades operacionais da ACT. Isto é de particular relevância porque todas as ações sancionatórias são processadas internamente, em conjunto com as sanções às violações do horário de trabalho nos transportes rodoviários reportadas pela polícia local. Os inspetores do trabalho cobrem, muitas vezes, as necessidades de serviços jurídicos, agindo como instrutores das ações sancionatórias.

Como mencionado acima, a crise afetou a capacidade da ACT de ser proativa e, portanto, mais estratégica. Por exemplo, em 2014 apenas 34,6 por cento das visitas inspetivas foram planeadas, sendo que os pedidos de intervenção em geral não se alteraram em termos de tipo ou dimensão entre 2011 e 2014 (consultar quadro 3.5). Menos pessoal, um complexo e extenso quadro jurídico no âmbito das competências da ACT, juntamente com o aumento de casos morosos típicos das alturas de crise económica, como os despedimentos e os despedimentos coletivos, tiveram um impacto sobre a capacidade de a ACT assumir um papel mais preponderante na regulação do mercado de trabalho. Os indicadores de atividade também revelam que houve uma diminuição no número de informações técnicas e legais fornecidas a pedido dos empregadores e trabalhadores (quadro 3.6).

3.5 Pedidos de intervenção entre 2011 e 2014

QUADRO	Ano	2011	2012	2013	2014	2015	2016
	Número Total	25 555	21 845	28 001	25 166	19 644	8 592
	Pedidos de trabalhadores	60.5%	60.5%	62.8%	57.7%	55.35%	51.6%
	Pedidos dos sindicatos	11.2%	10.2%	9.7%	12.4%	10.7%	12.2%

Fonte: Autoridade para as Condições do Trabalho

3.6 Informações técnicas e legais fornecidas pela ACT, mediante pedido

QUADRO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	83 195	55 158	34 405	54 982	20 755	27 567	23 697

Fonte: Autoridade para as Condições do Trabalho

Os novos instrumentos de proteção do emprego introduzidos nos últimos anos têm tido até agora um impacto limitado. Estas incluem a Lei nº 63/2013, de 27 de agosto, que tinha o objetivo de reforçar a proteção aos trabalhadores envolvidos em falsas situações de emprego, mais tarde alargada para abranger formas contratuais como os estágios através da Lei nº 55/2017, de 17 de julho. A lei deu competências aos inspetores do trabalho para notificarem diretamente os empregadores relativamente ao reconhecimento das relações laborais no prazo de dez dias a contar da notificação, desde que os critérios estabelecidos no

70. Representando 38 por cento do pessoal da ACT.

71. Aviso n.º 5556 -A/2015, de 21 de maio.

72. Aviso nº 15320-A/2016, de 6 de dezembro.

3.7 Casos de falsas situações de emprego identificadas pela ACT, contratos convertidos e casos remetidos à Procuradoria

QUADRO	Ano	Visitas inspetivas	Trabalhadores identificados	Casos convertidos após a intervenção da ACT	Sanções aplicadas	Advertências	Encaminhamentos para a Procuradoria
	2010	(1)	436	(3)	(1)	(1)	(2)
	2011	552	1,144	(3)	77	2	(2)
	2012	505	396	(3)	69	2	(2)
	2013	1 529	500	(3)	54	10	13
	2014	1 364	1,510	507	420	34	425
	2015	1 124	478	291	66	29	64
	2016	903	559	84	94	30	37
	2017	587	592	288	384	53	317

(1) Dados não identificados nos relatórios de atividade da ACT

(2) Os dados começaram a ser recolhidos após a entrada em vigor da Lei nº 63/2013, de 27 de agosto

(3) Os dados começaram a ser recolhidos em 2014

Artigo 12º do Código do Trabalho⁷³ sejam cumpridos. De acordo com a lei, se o empregador não converter o contrato civil em contrato de trabalho, a ACT remete o caso aos Procuradores do Trabalho juntamente com todas as evidências recolhidas. Isto permite que uma ação judicial de reconhecimento do contrato de trabalho possa ser iniciada no tribunal no prazo de 20 dias.

De acordo com os dados recolhidos em entrevista junto de alguns funcionários da ACT, existem alguns constrangimentos que impedem que a lei seja mais eficaz. Foi referido que não é clara a forma como o sistema judicial está a acompanhar os casos remetidos. Alegadamente, falta aos tribunais capacidade para lidar com este aumento da carga de trabalho. Para além disso, os processos tendem a ser longos e onerosos para a ACT, uma vez que os inspetores do trabalho acabam por ter de investigar e recolher todas as provas sobre os indicadores exigidos por lei para instruir um caso sólido e têm de se submeter aos procedimentos judiciais como qualquer outra testemunha. Isto e o facto de os resultados dos casos remetidos ao tribunal serem a maior parte das vezes desconhecidos, pode explicar o reduzido número de processos enviados para o sistema judicial, de acordo com informação fornecida pela ACT (quadro 3.7).

A tecnologia desempenha um papel importante na eficiência da ACT, tal como em qualquer outra autoridade de controlo de cumprimento da lei. Embora a Autoridade disponha de um sistema eletrónico interno com o histórico de infrações de todas as empresas, os dados sobre as ações de inspeção e a informação sociodemográfica, existem algumas limitações que não permitem comparar os dados com os de outros organismos reguladores do Estado para produzir relatórios automatizados ou painéis de gestão que seriam úteis para o mapeamento de riscos, uma seleção mais precisa dos alvos e uma identificação precoce das ineficiências. A Lei nº 42/2016, de 28 de dezembro, autorizou o cruzamento de dados entre a Autoridade Tributária, a Segurança Social e a ACT, mas tal não é possível na prática uma vez que as arquiteturas dos sistemas informáticos utilizados pelos diferentes organismos não são compatíveis. Entretanto, a ACT lançou um concurso para proceder à modernização do sistema de forma a permitir esta interligação, tendo em vista outras melhorias.

73. Presume-se a existência de contrato de trabalho quando alguém se obriga a prestar a sua atividade a outro dentro da organização e sob autoridade deste último. De acordo com a lei, para a presunção ser válida, algumas das seguintes características (não quantificadas) devem verificar-se: a atividade seja realizada em local pertencente ao seu beneficiário ou por ele determinado; os equipamentos e instrumentos de trabalho utilizados pertençam ao beneficiário da atividade; o prestador de atividade observe horas de início e de termo da prestação determinadas pelo beneficiário da mesma; seja paga, com determinada periodicidade, uma quantia certa ao prestador de atividade, como contrapartida da mesma; se as funções desempenhadas forem de direção ou chefia.

■ Considerações políticas

Aproveitar o potencial da tecnologia

O sistema informático da ACT necessita de ser modernizado para permitir a efetiva implementação da Lei nº 42/2016, de 28 de dezembro incluindo a introdução de mapeamento automatizado e mais funcionalidades de gestão inteligente. O sistema deve integrar todos os indicadores estatísticos harmonizados da OIT para as inspeções do trabalho, uma vez que estes foram desenvolvidos com base nas melhores práticas. Também deve ser explorado o intercâmbio de dados relativos ao mercado de trabalho e de trabalhadores com outras fontes ministeriais, permitindo melhor estabelecimento de prioridades e previsão do trabalho.

Melhor cumprimento através do planeamento estratégico e de um processo judicial mais eficaz

O planeamento estratégico no sentido do cumprimento deve ser reforçado através do aumento do número de intervenções proativas baseadas na análise precisa das evidências e dos riscos de incumprimento, bem como nas lições aprendidas com experiências passadas. A ACT deve continuar a explorar todas as intervenções possíveis para resolver diversos problemas de cumprimento, através da utilização de estratégias políticas e sistémicas, em vez do recurso a abordagens tradicionais ao nível do controlo da aplicação e recolha de informações. As estratégias devem continuar a reforçar a interação com outras partes interessadas relevantes, como sejam os parceiros sociais, a segurança social e a inspeção geral das finanças.

A fim de resolver os constrangimentos ao nível da ação judicial em matérias como o reconhecimento das relações laborais, devem ser analisados novos instrumentos jurídicos e implementadas medidas corretivas de modo a permitir que a lei atinja o seu pleno impacto potencial.

Investir no recrutamento de pessoal

A capacidade legal da ACT deverá ser reforçada pelo recrutamento de pessoal qualificado na área jurídica para assegurar o tratamento mais eficiente dos processos relacionados com as sanções impostas pelos inspetores do trabalho, libertando-os para realizar as funções essenciais da inspeção do trabalho, conforme definido na Convenção (nº 81) da OIT sobre a inspeção do trabalho de 1947

Deverão ser reforçados os recursos humanos, financeiros e materiais para dotar a ACT dos meios necessários para cumprir plenamente o seu exigente e crescente mandato.

Políticas ativas do mercado de trabalho: das intervenções da crise às medidas estruturais

PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Uma nova ênfase nas Políticas Ativas do Mercado de Trabalho (PAMT) contribuiu significativamente para a recuperação do mercado de trabalho observada, em Portugal desde 2013. Em especial, o apoio direto e indireto à criação de emprego reforçou o crescimento do mesmo, enquanto as reformas para melhorar a prestação de serviços do mercado de trabalho contribuíram para a ativação de medidas dirigidas às pessoas em situação de desemprego com uma maior eficácia em resultado de um apoio mais personalizado.

Além disso, as ações de formação, em Portugal, aumentaram as probabilidades de emprego a curto prazo dos participantes nessas ações e, embora pouco se saiba ainda acerca do seu impacto a longo prazo, prevê-se que estes efeitos positivos se mantenham graças à acumulação de capital humano e à aquisição de competências profissionais.

Dadas as melhorias substanciais no estado da economia nos últimos anos e a necessidade de melhorar a abrangência das PAMT, Portugal adotou medidas importantes no sentido de adaptar gradualmente o enquadramento das mesmas às necessidades do mercado de trabalho atual, tendo introduzido recentemente iniciativas políticas que melhoraram a orientação e a oferta das PAMT, no intuito de resolver algumas das limitações na conceção dos programas de ativação anteriores e melhorar a sua abrangência.

Por exemplo, o atual sistema de incentivos ao emprego (o Contrato-Emprego) promove a criação de emprego permanente; a iniciativa de formação Qualifica, iniciada em 2017, melhorou a sua orientação para se concentrar mais nas pessoas com baixas competências, reforçando simultaneamente as componentes de formação em contexto de trabalho; e a reforma de 2016 do Serviço Público de Emprego (SPE) melhorou a qualidade dos serviços prestados, oferecendo um apoio mais personalizado aos desempregados, ao mesmo tempo que reduz consideravelmente a carga de trabalho dos gestores de carreira (embora esta continue a ser das mais altas da UE).

Entretanto, em 2016, o Governo português lançou a *Startup Portugal*, uma estratégia integrada de apoio ao empreendedorismo, destinada a promover a criação de *startups* através da combinação de apoio financeiro com aconselhamento e formação em matéria de empreendedorismo.

Contudo, embora os últimos esforços para reformar o sistema das PAMT estejam no bom caminho, há ainda várias áreas que podem ser melhoradas.

- Em primeiro lugar, seria importante desenvolver mais esforços para reforçar a capacidade institucional do SPE, reduzindo o número de processos por gestor e continuando a insistir numa prestação de serviços mais personalizada.
- Em segundo lugar, com cerca de um terço de jovens NEET não inscritos no SPE, é fundamental introduzir melhores serviços de divulgação para aumentar a taxa de inscrição destes jovens no SPE, dando-lhes assim a possibilidade de participar noutras PAMT. Outras medidas importantes seriam melhorar as ligações entre as escolas secundárias e o sistema de aprendizagem, ampliando a oferta de programas de ensino «de segunda oportunidade».

Em terceiro lugar, à medida que as condições económicas melhoram, há espaço para reequilibrar o atual enquadramento político das PAMT, reafectando parte da despesa com incentivos ao emprego, ao financiamento de outras PAMT que sejam mais adequadas às atuais circunstâncias económicas e do mercado de trabalho. Uma sugestão é reforçar os regimes de incentivos à criação de *startups*, com vista a ativar os que procuram emprego através de uma abordagem integrada ao empreendedorismo. ■

Uma das principais considerações políticas avançada no relatório da OIT de 2013, intitulado “Enfrentar a crise do emprego em Portugal”, dizia respeito ao aumento dos investimentos no enquadramento nacional das Políticas Ativas do Mercado de Trabalho (PAMT) como forma de promover uma transição mais rápida do desemprego e da inatividade para o emprego e de fomentar o desenvolvimento de competências, especialmente entre os grupos sociais mais vulneráveis. Essa recomendação foi feita numa altura em que a taxa de desemprego estava a começar a diminuir relativamente ao recorde máximo atingido em 2013 e quando se encontravam em consideração várias reformas aos programas ativos do mercado de trabalho existentes. Desde então, as condições do mercado de trabalho em Portugal melhoraram consideravelmente (ver capítulo 2), em parte em resultado dos esforços contínuos para aumentar as despesas com as PAMT e torná-las mais inclusivas.

A perspetiva geral que ressalta é que as PAMT têm contribuído substancialmente para a recuperação do mercado de trabalho que se observou em Portugal desde 2013. Em especial, o apoio direto e indireto à criação de emprego reforçou o crescimento do mesmo, enquanto as reformas dos centros de emprego públicos contribuíram para mobilizar os desempregados de forma mais eficaz. Ao mesmo tempo, sistemas de aprendizagem renovados aumentaram as perspetivas de emprego a curto prazo, tendo potencialmente contribuído para a acumulação de capital humano a longo prazo. No futuro, à medida que o mercado de trabalho se contrai, a orientação das PAMT deve ser redirecionada para abordar alguns dos desafios antigos do mercado de trabalho português, como a elevada incidência do desemprego de longa duração, os baixos níveis de oferta de formação relacionada com os postos de trabalho e as elevadas taxas de inatividade entre os jovens.

As iniciativas políticas recentemente introduzidas em Portugal já vão neste sentido, melhorando a orientação, a oferta e a abrangência das PAMT. Contudo, tal como é referido nesta secção, há ainda vários desafios. Em primeiro lugar, seria importante reforçar a capacidade institucional do Serviço Público de Emprego (SPE)¹ e melhorar a sua capacidade de acompanhar a sustentabilidade a longo prazo das colocações feitas através das diferentes PAMT. Ao mesmo tempo, com cerca de um terço de jovens NEET não inscritos no SPE, é fundamental introduzir melhores serviços de divulgação para aumentar a taxa de inscrição destes jovens no SPE. Por último, à medida que as condições económicas melhoram, há espaço para reequilibrar o atual enquadramento político das PAMT, reafetando parte da despesa com incentivos ao emprego ao financiamento de outras PAMT mais adequadas, como melhores regimes de incentivos à criação de *startups* para as pessoas em situação de desemprego.

Tendo isto presente, este capítulo apresenta uma visão geral das últimas reformas na área das PAMT em Portugal, analisa a sua eficácia na melhoria do mercado de trabalho e das condições sociais, e propõe várias opções políticas para o futuro. As PAMT são importantes, mas não são o único instrumento de que os governos dispõem para responder aos desafios do mercado de trabalho. Como tal, este capítulo complementa outros capítulos do presente relatório, que apresentam dados sobre as reformas do mercado de trabalho nas áreas da regulamentação do mercado de trabalho (capítulo 3), dos salários mínimos (capítulo 5) e da negociação coletiva (capítulo 6).

O capítulo está organizado da seguinte forma: a primeira secção introduz o conceito de PAMT e revê a literatura empírica que analisou a sua eficácia; a segunda apresenta as principais tendências em matéria de despesas e participação nas PAMT em Portugal e resume as últimas reformas realizadas desde 2012; a terceira combina dados qualitativos e quantitativos de várias fontes (como avaliações de impacto existentes e dados administrativos) para ajudar a compreender a eficácia destas PAMT recém-implementadas ou reformuladas. O capítulo termina com várias considerações políticas sobre o modo como melhorar a oferta e a conceção das PAMT.

1. Em Portugal é o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP).

Uma introdução às políticas ativas do mercado de trabalho

Definição e âmbito das políticas ativas do mercado de trabalho

As políticas do mercado de trabalho dividem-se geralmente em intervenções ativas e passivas (OIT, 2016a). Enquanto estas últimas se destinam normalmente a proporcionar apoio ao rendimento aos desempregados, as PAMT visam geralmente melhorar os desempenhos no mercado de trabalho, através da combinação de um conjunto de diferentes atividades: i) fazer corresponder as vagas aos candidatos através do apoio na procura de emprego; ii) atualizar e melhorar competências através de diferentes tipos de formação (em sala de aula ou em contexto laboral); iii) atribuir incentivos às empresas ou aos trabalhadores para aceitar (ou criar) empregos específicos; e iv) criar empregos diretamente no setor público ou indiretamente no setor privado.

Com base nestas funções, nas economias avançadas, as PAMT são geralmente classificadas em: i) serviços do mercado de trabalho; ii) formação; iii) incentivos ao emprego; iv) emprego protegido e reabilitação, v) criação direta de emprego, e vi) incentivos à criação de *startups*.² Neste sentido, as PAMT não se destinam apenas aos desempregados, podendo também atrair pessoas empregadas, subempregadas e que estão fora do mercado de trabalho.

Ao longo do tempo, a distinção entre políticas ativas e passivas do mercado de trabalho tem-se tornado mais subtil na cena política (ver caixa 4.1). Em especial, a concessão de prestações de desemprego está cada vez mais ligada à participação em intervenções ativas. Além disso, num esforço para aumentar as taxas de aceitação dos participantes, vários países estão a combinar as PAMT com algum tipo de apoio ao rendimento, especialmente para as pessoas que não são elegíveis para receber o subsídio de desemprego. Esta reorientação política baseia-se no reconhecimento de que as políticas de emprego fazem parte de uma estratégia de proteção social mais alargada, que se destina a apoiar as pessoas no mercado de trabalho em várias dimensões (como a redução da pobreza, a empregabilidade e a inclusão social). Neste sentido, as PAMT não visam apenas reduzir os níveis de desemprego, podendo também ser utilizadas como instrumentos políticos eficazes para melhorar o mercado de trabalho e a inclusão social num conjunto de dimensões mais alargado. Tal implica que as PAMT já não sejam vistas como meras intervenções de emergência (por exemplo, para reduzir a perda de postos de trabalho em tempos de crise), sendo em vez disso utilizadas para dar resposta a desafios estruturais (como a falta de competências).

4.1 O debate acerca das políticas ativas e passivas do mercado de trabalho

CAIXA

O debate acerca da eficácia das políticas ativas e passivas do mercado de trabalho tem evoluído consideravelmente nas economias desenvolvidas nas últimas décadas, especialmente após o aparecimento de novos dados acerca da eficácia destas intervenções.

Na década de 1990, muitas foram as economias avançadas que introduziram ou aumentaram as PAMT para responder ao contínuo aumento dos níveis de desemprego. Surgiram, nomeadamente, preocupações sobre a possível natureza estrutural das taxas de desemprego – especialmente para determinadas categorias de trabalhadores, jovens e desempregados de longa duração.

Neste contexto, as PAMT foram priorizadas para responder a diferentes desafios como a inadequação das competências, o afastamento do mercado de trabalho e as assimetrias de informação. Ao mesmo tempo, a cobertura e a generosidade do sistema de atribuição de prestações de desemprego foram, muitas vezes, reduzidas – no pressuposto de que um apoio demasiado generoso pode criar efeitos de desincentivo para as pessoas que procuram emprego.

Nos últimos anos, contudo, emergiu uma nova tendência política baseada no reconhecimento de que as políticas ativas e passivas do mercado de trabalho se podem complementar. Em especial, o apoio ao rendimento é essencial para manter os níveis de vida (e a procura agregada), dar aos trabalhadores uma estabilidade de rendimentos (estejam empregados ou desempregados), e garantir que estes possuem os meios financeiros para aceitar um emprego de boa qualidade (em vez de aceitar o primeiro que aparece). Ao mesmo tempo, as PAMT proporcionam o apoio necessário para aumentar os incentivos para as pessoas que procuram emprego e a capacidade de procurar esse emprego. Isto é ainda mais importante no atual cenário económico, onde a natureza dinâmica dos empregos exige que os trabalhadores atualizem e adaptem constantemente as suas competências.

Fonte: OIT, 2016a.

2. Esta lista segue a classificação tradicional dos países desenvolvidos, conforme adotada pela OCDE e pelo Eurostat. Para as economias emergentes e em desenvolvimento, aplica-se uma classificação diferente, que tem em conta as diferenças no teor das políticas e no funcionamento dos mercados de trabalho (OIT, 2016).

Em particular, foram atribuídos às PAMT quatro objetivos, que se apresentam a seguir– e que se aplicam a economias desenvolvidas e «em desenvolvimento» (OIT, 2016a).

- Criar emprego: A principal função das PAMT é aumentar os níveis de emprego, reduzindo os desequilíbrios do mercado de trabalho e corrigindo a rigidez. Embora num mercado de trabalho perfeitamente competitivo os trabalhadores e os empregadores tenham informações completas e incentivos para agir de forma eficaz (por exemplo, adquirir um nível de competências adequado, passar de setores em declínio para setores em expansão, etc.), na realidade, há muitos obstáculos que prejudicam esse processo. Isto faz das PAMT uma estratégia política interessante para através de incentivos ultrapassar estas falhas do mercado de trabalho (por exemplo, através da oferta de um programa de formação, de subsídios à contratação).
- Melhorar a equidade: O segundo objetivo das PAMT diz respeito à sua capacidade de melhorar a equidade no mercado de trabalho. Pode ser conseguido, orientando as intervenções (formalmente ou na prática) para os grupos que enfrentam mais obstáculos em termos de reinserção no mercado de trabalho (como as pessoas com baixo nível de formação e os jovens).
- Melhorar a mobilidade profissional e a qualidade do emprego: O terceiro objetivo das PAMT está associado ao seu potencial de melhorar a mobilidade profissional e aumentar a qualidade do emprego. Os progressos tecnológicos e o comércio internacional são particularmente responsáveis pelo aumento do ritmo a que os requisitos em termos de competências mudam e os empregos são destruídos e/ou deslocados. Neste contexto, as PAMT podem ter o duplo objetivo de favorecer as transições dentro do mercado de trabalho (que necessitam muitas vezes de um apoio ao rendimento) e de melhorar a qualidade das novas oportunidades de trabalho. Isto pode ser conseguido adequando as qualificações dos trabalhadores à estrutura da procura e incentivando os desempregados ou trabalhadores inativos a procurar emprego nos setores emergentes.
- Reduzir a pobreza: O quarto e último objetivo das PAMT está relacionado com a redução da pobreza. Em especial, as PAMT podem contribuir para aumentar o nível de vida das pessoas empregadas, aumentando diretamente o seu rendimento (por exemplo, através de incentivos ao emprego) ou o seu capital humano e produtividade (por exemplo, através da formação). Ao mesmo tempo, alguns tipos de PAMT são concebidos como instrumento político destinado a fornecer uma fonte de rendimento de último recurso (por exemplo, os programas de obras públicas).

Dados internacionais sobre as políticas ativas do mercado de trabalho

Existe uma vasta literatura sobre a eficácia das PAMT a partir de uma perspetiva teórica e empírica. Várias lições extraídas dessa literatura são particularmente relevantes para o caso português. Por exemplo i) os programas de obras públicas são relativamente menos eficazes do que outras intervenções (como os subsídios à contratação) no aumento da probabilidade de os indivíduos encontrarem um emprego não subsidiado após a conclusão do programa (Kluve, 2010). No entanto, dados mais recentes indicam que: i) o efeito dos programas de obras públicas se tornam gradualmente positivos a longo prazo (Vooren et al., 2008); ii) os subsídios à contratação são eficazes no aumento da probabilidade de os indivíduos encontrarem emprego, especialmente a curto e médio prazo (Card et al. 2017; Vooren et al., 2018); iii) o efeito dos programas de formação na probabilidade de os beneficiários encontrarem emprego parece ser bastante reduzido a curto prazo, mas aumenta a médio e longo prazo (isto é, 6 a 36 meses após a participação, de acordo com Vooren et al., 2008), à medida que os benefícios da acumulação de capital humano se materializam (Card et al., 2017); iv) as intervenções de formação que combinam uma componente sala de aula com uma componente no contexto laboral são mais eficazes do que as que têm apenas uma destas componentes (ibid.); v) a duração de uma intervenção está positivamente associada à sua eficácia (Escudero et al., 2017); vi) os serviços do mercado de trabalho tendem a apresentar um efeito positivo a curto prazo (ou seja, a correspondência facilitada do mercado de trabalho resulta numa maior probabilidade de emprego) que diminui com o tempo – dado que a produtividade das pessoas não é geralmente afetada por estas intervenções;³ e vii) os incentivos à criação de *startups* são um dos tipos de PAMT mais eficazes, especialmente para os grupos mais vulneráveis, como as pessoas com baixo nível de formação (Escudero, 2018).

Independentemente do tipo de PAMT adotado, os dados sugerem que uma definição eficaz dos beneficiários-alvo continua a ser essencial para garantir o seu sucesso. Vários estudos mostram que as PAMT são geralmente mais eficazes entre as mulheres e os desempregados de longa duração (Card et al., 2017). Em contrapartida, os dados das economias desenvolvidas sugerem que os jovens beneficiam relativamente

3. Os serviços do mercado de trabalho incluem a prestação de informações sobre o mercado de trabalho, apoio na procura de emprego, serviços de colocação e aconselhamento. São geralmente geridos e prestados pela instituição do Serviço Público de Emprego (SPE), que pode também ser responsável por gerir outras políticas ativas do mercado de trabalho, como atividades de formação, e, em alguns países, pelas prestações de desemprego. Para mais informações sobre a distinção entre o SPE como instituição e os serviços do mercado de trabalho enquanto categoria das PAMT, consultar a caixa 2.2 da OIT (2016).

menos da participação nestes tipos de intervenções do que os trabalhadores na faixa etária dos 25-54 anos.⁴ Este resultado pode estar ligado à composição dos jovens que participam nas PAMT nas economias avançadas, tratando-se muitas vezes de pessoas com baixas competências que não concluíram os seus estudos (Card et al., 2017).

Além disso, os dados disponíveis sugerem que as PAMT não têm de ser concebidas como medidas isoladas para aumentar a eficácia, podendo estar ligadas a outras intervenções no mercado de trabalho. Em particular, cada vez mais estudos sugerem que as PAMT são mais eficazes quando concebidas como parte de uma estratégia de proteção social mais alargada, destinada a oferecer às pessoas um programa de apoio abrangente que combine a proteção do rendimento com a promoção do emprego (OIT, 2016a). Por exemplo, Bassanini e Duval (2006; 2009) consideram que o impacto negativo da generosidade das prestações de desemprego (ou seja, o de desincentivar as pessoas de procurar emprego) é mais baixo em países com maiores despesas com as PAMT. Do mesmo modo, Boone e Van Ours (2004) consideram que as despesas com a formação são mais eficazes nos países com um sistema de atribuição de prestações de desemprego mais generoso. De forma mais geral, Pignatti e Van Belle (2018) confirmam a presença de complementaridades entre as políticas ativas e passivas para um grande conjunto de economias desenvolvidas e emergentes, sugerindo que, quanto mais os governos gastam num destes conjuntos de intervenções, mais eficaz se torna a outra intervenção.

Por fim, a literatura também sugere que a implementação das PAMT deve estar estreitamente associada aos desenvolvimentos macroeconómicos no país. Por exemplo, os dados sugerem que as PAMT nas economias avançadas têm mais probabilidades de apresentar resultados positivos quando executadas em períodos de crise (Card et al., 2017). Tal pode dever-se aos menores custos de oportunidade para as pessoas que entram num programa durante um período de contração económica (ou seja, quando as oportunidades de emprego são limitadas). No entanto, também se constata que estas conclusões dependem muito do tipo de PAMT analisado. Por exemplo, os regimes de obras públicas são relativamente mais eficazes durante as recessões (dado que, de outra forma, os participantes continuariam desempregados), ao passo que a eficácia dos programas de formação não está associada à situação do mercado de trabalho. Relacionado com o que se referiu, verificou-se que a continuidade da execução das PAMT é determinante para o êxito destas políticas (Escudero, 2018). Isto reforça a necessidade de investir em PAMT não apenas durante períodos de grande expansão, quando os recursos estão disponíveis, mas também em épocas de crise, quando as pessoas em situação de desemprego mais necessitam de apoio.

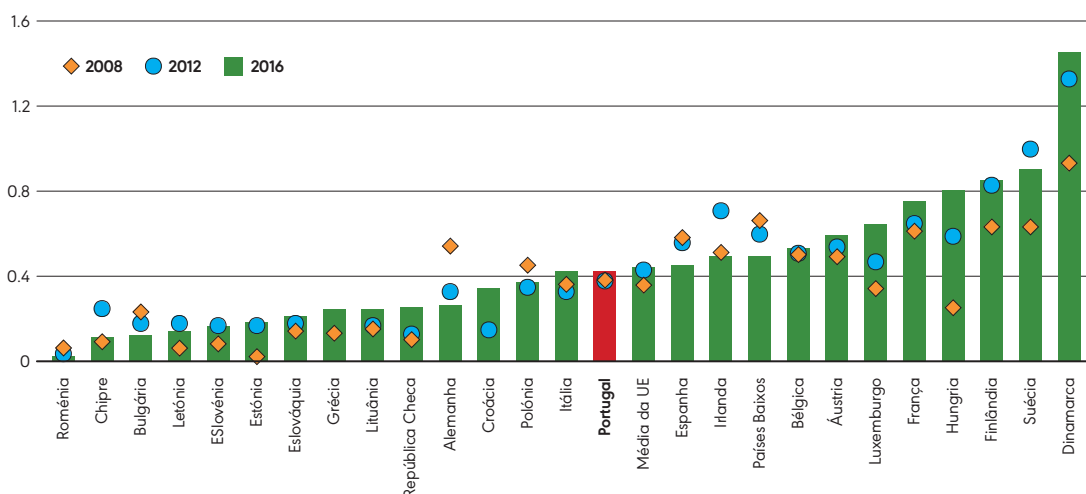
Desenvolvimentos recentes no enquadramento das PAMT em Portugal

O conteúdo e o ritmo de execução das PAMT em Portugal evoluíram consideravelmente ao longo do tempo – acompanhando os desenvolvimentos na situação do mercado de trabalho, bem como as condições macroeconómicas e o estado das finanças públicas. As despesas com as PAMT aumentaram consideravelmente imediatamente após a crise financeira de 2007-08, passando de 0,39 por cento do PIB em 2008 para 0,61 por cento do PIB em 2009. Um desenvolvimento assinalável, dada a margem de manobra orçamental limitada disponível, tendo constituído um esforço significativo que ajudou a mitigar os efeitos iniciais da crise no mercado de trabalho. Ao mesmo tempo, o Governo lançou uma reforma do SPE em 2009, no âmbito da «Iniciativa Emprego 2009», que procurou criar melhores estruturas para apoiar as pessoas em situação de desemprego. Em 2010, foram empreendidos esforços adicionais para intensificar o apoio aos desempregados que enfrentam obstáculos específicos à reintegração no mercado de trabalho. Como resultado deste aumento do investimento, o sistema de PAMT em Portugal conseguiu, pelo menos numa fase inicial, acompanhar o ritmo do aumento da procura de serviços que se seguiu ao despoletar da crise económica e financeira de 2008.

No entanto, como as condições económicas continuaram difíceis e a folga orçamental ficou ainda mais limitada, os gastos com as PAMT entraram numa espiral descendente em 2010, que continuou até 2012, quando atingiram o seu nível mais baixo de 0,36 por cento do PIB. Desde então, foi introduzido um grande número de novas PAMT, tendo-se procedido também à revisão das já existentes, com vista a melhorar o desempenho do mercado de trabalho num conjunto mais amplo de resultados (como a competitividade, inclusão, melhoria de competências) a médio e longo prazo (ver abaixo uma análise pormenorizada das intervenções por tipo de PAMT). Como resultado, as despesas com as PAMT em Portugal aumentaram

4. No entanto, os dados da América Latina mostram o resultado oposto (Escudero et al., 2017).

FIGURA 4.1 Despesas com as PAMT em proporção do PIB na Europa em 2008, 2012 e 2016 (percentagem)



Nota: A média da UE refere-se à média simples das despesas com PAMT nos 26 países da UE, obtida a partir dos dados disponíveis em cada um dos três anos de referência. Note-se que, no caso de Portugal, as percentagens de 2008 e 2012 se sobrepõem.
Fonte: Eurostat.

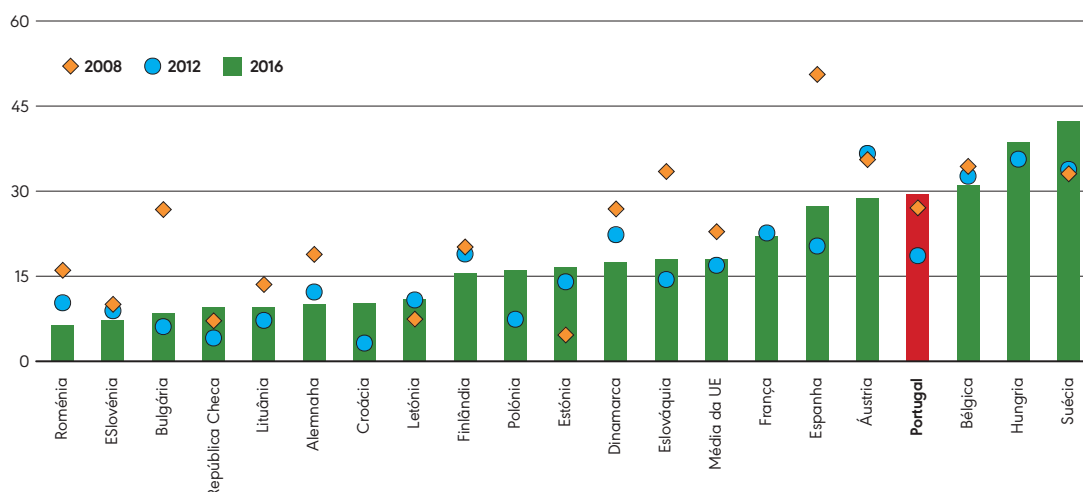
4.2 Potenciais efeitos indiretos (negativos) das políticas ativas do mercado de trabalho (PAMT)

CAIXA

Quando as PAMT não são bem orientadas e concebidas, podem dar origem a uma série de efeitos negativos indesejados que podem anular parcialmente (ou totalmente) os seus benefícios para o mercado de trabalho. Estes efeitos indiretos negativos podem ser classificados da seguinte forma:

- **Perdas de eficácia:** Os recursos investidos na política beneficiam pessoas que, provavelmente, teriam sido beneficiadas de qualquer forma na sua ausência. Por exemplo, um subsídio à contratação dirigido a jovens licenciados beneficia jovens que seriam contratados de qualquer forma sem o apoio. Como resultado, os resultados em termos de emprego não são diferentes do que teriam sido na ausência do programa.
- **Efeito de favorecimento:** O aumento do emprego gerado pela intervenção pode substituir o emprego de não participantes. Por exemplo, as empresas contratam trabalhadores subsidiados em vez de não subsidiados, pelo que não existe criação líquida de emprego.
- **Efeito de substituição:** Verifica-se quando um programa oferece incentivos aos empregadores para substituírem um tipo de trabalhadores por outro. Por exemplo, os subsídios para jovens trabalhadores podem criar um incentivo para as empresas substituírem trabalhadores na faixa etária dos 25-54 anos por outros mais jovens.
- **Efeitos de bloqueio:** Durante a participação nas PAMT, as pessoas diminuem os seus esforços de procura de emprego e, por conseguinte, têm menos probabilidades de encontrar emprego em comparação com os desempregados que não participam em PAMT. Por exemplo, um desempregado que participa num programa de formação não procura emprego de forma tão ativa como alguém que não frequenta o programa. Os efeitos de retenção são considerados importantes, especialmente no que respeita aos programas de formação de longa duração.
- **Efeito de nata (creaming):** Apenas os desempregados com maiores probabilidades de emprego (melhor educação, motivação, etc.) são selecionados para participar no programa. Este efeito é especialmente significativo se os gestores de carreira precisarem de apresentar boas taxas de reinserção.
- **Estigmatização:** Se a medida visa muito especificamente desempregados muito desfavorecidos, estes podem ser estigmatizados. O efeito de estigmatização transmite a ideia de baixa produtividade para os empregadores e impede-os de contratar trabalhadores que participem no programa.

FIGURA 4.2 Taxa de cobertura dos desempregados inscritos em PAMT, 2008, 2012 e 2016 (percentagem)



Nota: A taxa é obtida da seguinte forma: (número de participantes em PAMT) / (número de desempregados registados), ou seja, independentemente da situação profissional dos participantes em PAMT. A média da UE refere-se à média simples das despesas com PAMT nos 26 países da UE, obtida a partir dos dados disponíveis em cada um dos três anos de referência.

Fonte: Eurostat.

ligeiramente após 2012, atingindo os 0,42 por cento do PIB em 2016 – um valor próximo das despesas médias noutros Estados-Membros da UE (figura 4.1). Contudo, embora isto represente uma melhoria importante, as despesas com as PAMT por pessoa que quer trabalhar continuam a ser quase metade das despesas médias noutros Estados-Membros da UE, o que sugere que mais investimentos dirigidos a estes tipos de políticas seriam uma estratégia bem-vinda (ver a secção Considerações políticas do presente capítulo).

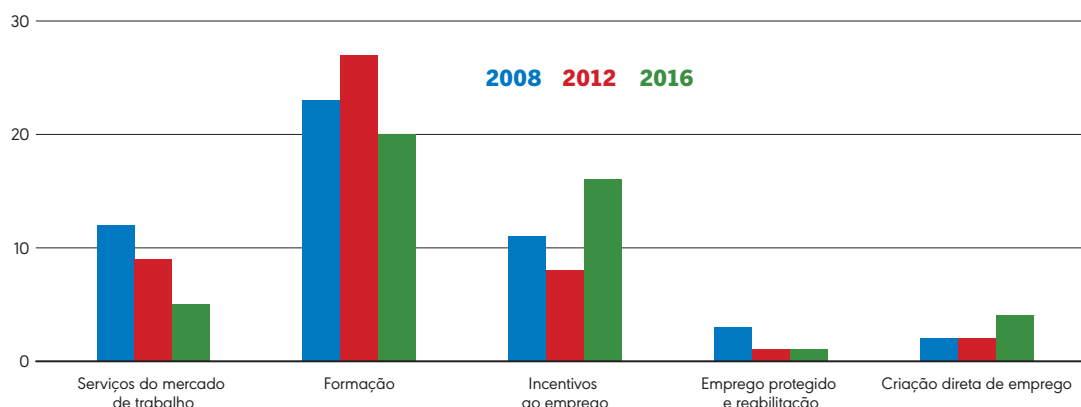
A taxa de aceitação das PAMT também aumentou consideravelmente depois da crise, especialmente de 2013 em diante. O número de participantes nas PAMT subiu quase 60 por cento entre 2012 e 2015 – embora tenha voltado a diminuir em 2016, em grande parte em resultado da descida da procura devido à diminuição do desemprego. Isto resultou num aumento da taxa de cobertura – o número de participantes em PAMT por 100 desempregados inscritos subiu de 19,1 por cento em 2012 para 29,4 por cento em 2016, um valor, em grande medida, em consonância com a média da UE (figura 4.2). No entanto, situando-se em 24,3 por cento em 2016, a taxa de cobertura das PAMT é mais baixa entre os desempregados de longa duração, apesar de ter registado uma subida significativa relativamente à taxa de 14,9 por cento em 2012. Importa, contudo, salientar que o número de desempregados inscritos é um subgrupo do número total de pessoas que procuram emprego inscritas no SPE, que pode também incluir trabalhadores a tempo parcial ou trabalhadores empregados que procuram outro emprego.

Além disso, é importante ter em conta que nem todos os desempregados estão inscritos no IEF, o SPE nacional, e que, como tal, não são elegíveis para beneficiar da participação nas PAMT. No caso de Portugal, cerca de 83 por cento dos desempregados em 2016 encontravam-se inscritos no IEF, um valor que está em consonância com a média da UE. No entanto, Portugal tem uma percentagem relativamente elevada de pessoas que estão oficialmente registadas como inativas, mas que se encontram, na verdade, disponíveis para trabalhar, embora não estejam à procura de emprego, ou que procuram emprego, mas não estão imediatamente disponíveis para trabalhar. Estes grupos, que manifestaram interesse em conseguir emprego, mas que são considerados inativos – a chamada mão de obra potencial – representam 10 por cento da população inativa total em Portugal (em comparação com os 8 por cento a nível da UE). Isto sugere que, no futuro, é necessário envidar esforços para aumentar as taxas de inscrição no IEF entre as pessoas que estão marginalmente ligadas ao mercado de trabalho.

É também fundamental compreender como e em que medida as despesas com os diferentes tipos de PAMT evoluíram ao longo do tempo. Como referido anteriormente, diferentes tipos de PAMT são utilizados em diferentes pontos do ciclo económico – esperando-se também que a sua eficácia varie de acordo com o estado da economia. No caso de Portugal, as maiores percentagens das despesas com PAMT são destinadas aos programas de formação e aos incentivos ao emprego que, respetivamente, representaram 43 por cento e 35 por cento do total das despesas com PAMT em 2016. Embora as despesas com os incentivos ao emprego sejam, atualmente, mais elevadas do que os níveis de 2008 e 2012, as despesas

FIGURA 4.3

Despesas com as PAMT em proporção do PIB em Portugal por tipo de intervenção, 2008, 2012 e 2016 (percentagem)



Fonte: Eurostat.

com a formação aumentaram imediatamente após a crise, mas têm vindo a diminuir gradualmente desde 2012, com a melhoria das condições do mercado de trabalho (figura 4.3). Este padrão de despesas está em consonância com a perceção e os dados empíricos que sugerem que as medidas de formação devem ser reforçadas durante os períodos de crise (devido ao reduzido custo de oportunidade de participação, dado que as oportunidades de emprego são muito limitadas) e combinadas com medidas que criem postos de trabalho quando a procura de mão de obra é baixa. A formação e os incentivos ao emprego são muito menos relevantes noutros países da UE, representando, respetivamente, em média, 26 por cento e 21 por cento do total das despesas com PAMT.

Uma maior incidência nos programas de formação e incentivos ao emprego ocorreu, em parte, em detrimento de outras PAMT, nomeadamente dos serviços do mercado de trabalho, relativamente aos quais a despesa pública foi reduzida para menos de metade desde 2012, encontrando-se agora num nível mais baixo do que em 2008. A percentagem das despesas com os serviços do mercado de trabalho é também baixa quando comparada com outros países da UE, representando menos de 11 por cento do total das despesas com PAMT em 2016, contra uma média de 21 por cento na UE. Ao mesmo tempo, as despesas necessárias para promover a criação direta de emprego – que geralmente beneficia mais as pessoas mais vulneráveis – continuam bastante insignificantes, apesar de terem aumentado desde 2012. Em 2016, as despesas com a criação direta de emprego em Portugal representaram 9 por cento do total das despesas com PAMT, contra uma média de 15 por cento nos países da UE. Da mesma forma, as despesas com os incentivos à criação de startups continuam extremamente baixos, e bem abaixo do nível médio noutros países da UE. Isso provavelmente representa um potencial inexplorado, uma vez que os dados mostram que os incentivos à sua criação são um dos tipos de PAMT mais eficazes, especialmente para os candidatos mais vulneráveis (Escudero, 2018), potencialmente devido ao «duplo benefício» que se verifica quando as empresas subsidiadas criam postos de trabalho adicionais (Caliendo e Künn, 2014).

Para melhor compreender em que medida a evolução das despesas com os vários tipos de PAMT reflete as alterações na orientação da política do mercado de trabalho, a presente secção abordará, separadamente, as principais reformas dos serviços do mercado de trabalho, dos programas de formação e dos subsídios à contratação, com especial atenção para as reformas introduzidas desde 2016.

Serviços do mercado de trabalho

As reformas na área dos serviços do mercado de trabalho concentraram-se em fortalecer a ligação entre este tipo de apoio e a concessão de subsídios de desemprego. Tal está em consonância com os dados empíricos que mostram que a monitorização dos esforços de procura de emprego e as sanções aplicáveis aos beneficiários podem reduzir a duração do desemprego (McVicar, 2014). No entanto, o tipo de apoio recebido também é essencial para garantir a qualidade do novo emprego encontrado (como o salário e o tempo de serviço). Nesta área, Portugal adotou requisitos de elegibilidade relativamente rígidos. Em particular, uma reforma importante em 2012 estabeleceu que as pessoas que procurassem emprego e recebessem subsídio de desemprego que: i) tivessem 45 anos ou mais (independentemente do período de desemprego), e ii) estivessem sem trabalho há mais de seis meses (independentemente da sua idade), seriam obrigadas a apresentar-se quinzenalmente no serviço público de emprego (se durante esse período

não houvesse outro contacto). O Serviço Público de Emprego encaminharia então para a PAMT adequada, se necessário, ou diretamente para entrevistas de emprego caso existissem vagas. Estes requisitos – como a obrigação das pessoas que procuram emprego e que recebem subsídio de desemprego (em vigor entre 2006 e 2016) de confirmarem quinzenalmente a sua disponibilidade para trabalhar aos centros de emprego públicos (um critério exigido apenas pela Austrália e pelo Reino Unido (OCDE, 2017a) – resultaram, muitas vezes, em tarefas administrativas pesadas com a apresentação de relatórios, com efeitos cascata limitados para os beneficiários em termos de qualidade no apoio à procura de emprego.

Ao mesmo tempo, os esforços da reforma concentraram-se também em fazer do SPE uma instituição mais moderna e eficiente. Isto foi particularmente importante, uma vez que os centros através dos quais o SPE funciona são as entidades responsáveis por coordenar as intervenções no mercado de trabalho. Por conseguinte, em 2012, foi lançado o Programa de Relançamento do Serviço Público de Emprego. Este programa era composto por oito eixos: i) reforçar a empregabilidade dos desempregados, ii) fomentar a captação de ofertas de emprego por parte dos Centros de Emprego, iii) cooperar com parceiros para a colocação de desempregados, iv) modernizar os sistemas de informação, v) alterar o sistema de PAMT vi) articular medidas ativas e medidas passivas de emprego, vii) criar mecanismos de avaliação permanente; e viii) reestruturar a rede de centros de emprego e de centros de formação profissional. Um objetivo essencial deste programa consistia em garantir que a ativação das medidas para os desempregados começava num prazo de três meses após a sua inscrição nos centros de emprego públicos. Este é um esforço importante, dado que está bem documentado que longos períodos de desemprego enfraquecem a eficácia das medidas de ativação (Escudero e López Mourelo, 2017).

Em 2016, este sistema foi parcialmente reestruturado com vista a atualizar o funcionamento do SPE de acordo com o novo estado da economia.⁵ Em particular, as apresentações quinzenais obrigatórias nos centros de emprego foram substituídas por um apoio mais personalizado, que envolve entrevistas presenciais e outras ações de apoio à procura de emprego, que ocorrem de seis em seis meses. Durante este período, os candidatos terão de realizar cinco ações, de cada um dos seguintes tipos: i) elaboração ou atualização de um plano pessoal de emprego; ii) sessões coletivas de caráter informativo; iii) sessões coletivas de divulgação de ofertas de oportunidades de formação; iv) ações de desenvolvimento de competências; e v) sessões acompanhadas de procura de emprego.

Além disso, estão atualmente em curso projetos para melhorar a acessibilidade dos serviços prestados pelos centros de emprego. Nomeadamente, o Projeto Balcão Único do Emprego, introduzido em 2018, visa: i) Melhorar a interface online dos serviços do mercado de trabalho prestados pelo SPE; ii) promover um atendimento mais personalizado aos candidatos e empregadores; e iii) melhorar a colaboração e a interconexão de dados com outros organismos da Administração Pública (nomeadamente os serviços da Segurança Social).

Formação

Tal como anteriormente referido, as iniciativas de formação representam o grosso da despesa com as PAMT em Portugal. Esta situação resultou de preocupações relativamente ao baixo nível geral de competências no mercado de trabalho, bem como da noção de que a participação nestes tipos de atividades é menos dispendiosa em termos do custo de oportunidade de manter os participantes no mercado de trabalho durante períodos de elevado desemprego quando as oportunidades de trabalho são limitadas. Curiosamente, enquanto noutros países estas medidas de formação visam frequentemente uma classe relativamente mais jovem, este não é o caso de Portugal, onde, muitas vezes, não existe limite de idade para participar nestes programas.

Um dos principais programas de formação foi a Iniciativa Novas Oportunidades (INO), que foi lançada em 2005 e esteve em vigor até 2010. O objetivo deste programa foi dar aos trabalhadores pouco qualificados a possibilidade de aumentar a sua experiência e competências profissionais através da obtenção de um diploma do ensino secundário. Para o conseguir, foi introduzido um sistema de reconhecimento de competências formal e não formal, o Sistema de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC), que foi complementado por uma aprendizagem formal. Graças a este programa, quase meio milhão de adultos obtiveram a certificação até 2010, com efeitos positivos no rendimento e no emprego, mas apenas quando a certificação foi combinada com cursos de formação profissional.

À luz destes elementos, em 2016 foi lançado o Programa Qualifica, uma importante iniciativa de formação. Como no caso da INO, a principal característica do Qualifica é a existência de um processo de RVCC. No entanto, relativamente à iniciativa anterior, o Qualifica visa reforçar as componentes de formação em

5. Além disso, uma grande preocupação foi a sustentabilidade do sistema em termos do número de trabalhadores geridos por cada gestor de carreira.

contexto de trabalho do sistema de RVCC, aumentando a participação adulta em atividades de aprendizagem ao longo da vida e atividades de reconversão profissional. Ao mesmo tempo, o novo programa espera chegar a um maior número de beneficiários do que a INO, visando garantir que metade da população ativa do país conclua o ensino secundário e que seja atingida uma taxa de participação de adultos em atividades de aprendizagem ao longo da vida de 15 por cento. Neste contexto, o desafio é manter uma qualidade elevada das oportunidades de formação oferecidas e assegurar a continuidade, dado que tanto a profundidade como a duração da formação são fundamentais para a sua eficácia (Escudero et al., 2017). Enquanto isso, seria fundamental chegar às pessoas com menos qualificações e aos mais jovens, que ficaram amplamente excluídos das oportunidades de formação ao abrigo da INO.

Nos últimos anos, foram lançadas várias outras iniciativas de formação, especialmente desde 2013, incluindo: i) o programa Aprendizagem para os jovens, que atraiu cerca de 33 000 participantes em 2015; ii) as Formações Modulares Certificadas (FMC), destinadas principalmente a adultos empregados que têm mais interesse em atividades de formação específicas do que em participar num programa completo de qualificações; iii) o Cheque-Formação, introduzido em 2015, que consiste num subsídio à formação para empregados e empregadores que desejem participar em atividades de formação; iv) a Formação Transversal, um programa de formação de curta duração, que visa reforçar competências sociais e capacidades de procura de emprego, e v) o Vida Ativa, outro curso de formação de curta duração, que visa validar as competências dos participantes e oferecer-lhes atividades de formação de curta duração. As duas últimas atividades de formação foram introduzidas temporariamente em 2013, o que em parte explica a razão do número de inscrições nos programas de formação ter aumentado consideravelmente depois desse ano. Em 2017, foi introduzida uma nova variante do Vida Ativa, designada Qualifica+, dirigida especificamente para adultos com um nível de escolaridade muito baixo. Inclui dois grandes grupos: adultos desempregados que possuem o 4º ano, mas não concluíram o 6º ano de escolaridade; e adultos desempregados com o 6º ano, mas que não concluíram o 9º ano de escolaridade.

Incentivos ao emprego

Outra área de intensa ação política nos últimos anos em Portugal envolve os subsídios à contratação. Este tipo de intervenção pode ser particularmente eficaz em períodos de crise para manter os níveis de emprego para grupos específicos de trabalhadores. No entanto, os subsídios à contratação também são conhecidos por causar efeitos de inércia e criar efeitos de favorecimento e substituição (ver caixa 4.2); por conseguinte, a sua implementação deve ser especificamente direcionada e temporária. Um primeiro conjunto de subsídios foi introduzido no âmbito das iniciativas Emprego 2009 e Emprego 2010. A oferta de subsídios à contratação foi reforçada com a introdução do Estímulo 2012 e do Apoio à Contratação via Reembolso da TSU, que acabaram por se fundir no Estímulo Emprego, em 2014. Ao abrigo deste programa, os empregadores recebiam apoio financeiro ao contratar desempregados inscritos através de contratos sem termo ou a termo certo com uma duração mínima de 6 meses. Os subsídios eram relativamente generosos, cobrindo uma média de 50 a 60 por cento do salário por um período máximo de 12 meses (OCDE, 2017a). Ao mesmo tempo, os incentivos foram concebidos de forma a promover formas de emprego mais estáveis (quer diretamente, quer como transição após o primeiro emprego). Por exemplo, a generosidade do Estímulo Emprego era maior para os empregadores que contratassem diretamente numa base permanente, seguidos dos casos em que os empregadores transformavam um contrato temporário num contrato sem termo. Mais de 58 000 pessoas participaram no programa em 2015, contra 28 000 em 2013. No entanto, o programa foi suspenso em junho de 2016, parcialmente devido a receios do seu efeito na dualidade do mercado de trabalho entre contratos sem termo e contratos a termo certo (ver a secção seguinte).

Em janeiro de 2017, foi criado um novo subsídio de apoio à contratação, o Contrato-Emprego, com o objetivo de resolver algumas das questões críticas do Estímulo Emprego.⁶ Relativamente ao Estímulo Emprego, o Contrato-Emprego visa reforçar a criação de contratos de emprego sem termo, permitindo os contratos a termo certo apenas para determinadas categorias de trabalhadores desfavorecidos, como os desempregados de longa duração, e por uma duração mínima de 12 meses (em comparação com os 6 meses do Estímulo Emprego). Além disso, no caso dos contratos a termo certo, os empregadores recebem um prémio pela sua conversão em contratos sem termo, o que cria ainda mais incentivos para promover a criação de emprego estável no final do subsídio à contratação. Ao mesmo tempo, o Contrato-Emprego reforçou a inclusão dos incentivos ao emprego relativamente aos trabalhadores desfavorecidos. Para ser elegível, o desempregado tem de estar inscrito no SPE nacional (o IEFP) há seis meses consecutivos ou (independentemente do tempo de inscrição) fazer parte de uma das seguintes categorias: i) ser beneficiário de prestação de desemprego; ii) ser beneficiário do Rendimento Social de Inserção; iii) ter uma deficiência ou incapacidade; iv) membro

6. Portaria n° 34/2017, de 18 de janeiro.

4.3 A Garantia Jovem em Portugal: desafios remanescentes e caminho a seguir

CAIXA

Na sequência da recomendação do Conselho Europeu, Portugal apresentou a sua versão da Garantia Jovem em dezembro de 2013, como forma de reduzir os números elevados e crescentes de jovens NEET (jovens que não estudam, não trabalham, nem frequentam formação profissional). A Garantia Jovem é composta por um conjunto de PAMT, que visa dar a todos os jovens com menos de 30 anos de idade uma oportunidade de emprego, formação ou educação contínua no prazo de quatro meses após terem terminado o ensino formal ou terem ficado desempregados. Este programa assenta em quatro pilares: i) Estágios Emprego; ii) Apoios à Contratação; iii) Formação Profissional; e iv) Empreendedorismo.

Um total de 211 778 NEET participaram nos programas proporcionados pela Garantia Jovem. Os estágios foram a medida que mais contribuiu para a integração dos jovens no mercado de trabalho, abrangendo 22 por cento de todos os jovens NEET integrados em programas de formação e medidas ativas de emprego em 2016 (dados do IEFP).

Os resultados das avaliações de impacto mostram que quase metade dos jovens NEET (com idades entre os 15 e os 24 anos) em Portugal foram abrangidos pela Garantia Jovem em 2015, contra 41 por cento em 2014. Entre eles, mais de 43 por cento dos participantes aceitaram uma oferta no prazo de quatro meses após a inscrição no programa. Além disso, mais de 45 por cento dos participantes estavam empregados, a estudar ou em formação seis meses após terem saído do programa (CE, 2017a). No geral, a Garantia Jovem parece ter contribuído para reduzir a taxa nacional de NEET para os jovens entre os 15 e os 29 anos de idade, que diminuiu de 15,9 por cento em 2013 para 12,3 por cento em 2016 (ibid.). No entanto, há ainda muitos desafios pela frente. Em especial, são necessários mais esforços para ampliar o alcance da Garantia Jovem para abranger os jovens NEET não inscritos, reforçar a relevância para o mercado de trabalho da formação profissional e melhorar a monitorização e o acompanhamento dos participantes através de melhores sistemas de recolha e comunicação de dados.

O Governo português já tomou medidas importantes neste sentido, introduzindo a «Estratégia nacional de sinalização de jovens que não trabalham, não estudam nem frequentam qualquer ação formação», desenhadas em colaboração com a OIT. Esta estratégia de quatro anos é composta por duas fases: a primeira (2017-18) destinada a avaliar o quanto eficazes têm sido os esforços para reforçar o equilíbrio geográfico da rede e a prestação de serviços da Garantia Jovem; a segunda (2019/20) destinada a dar escala às ações e projetos que, em função da avaliação efetuada na primeira fase, possam permitir amplificar os resultados de atuação. Neste contexto, Portugal já implementou o projeto «Make the Future...Today!» (2017-18), que se destina a informar melhor os jovens e as várias partes interessadas sobre as atividades da Garantia Jovem, com vista a aumentar a participação dos jovens inativos no programa.

de uma família monoparental; v) ter um cônjuge ou pessoa com quem viva em união de facto igualmente em situação de desemprego e inscrito no IEFP; e vi) ter concluído há menos de 12 meses um estágio financiado pelo IEFP. As pessoas com idade igual ou inferior a 29 anos ou igual ou superior a 45 anos também podem beneficiar do incentivo ao emprego desde que estejam registadas no IEFP há pelo menos 2 meses.

Ao mesmo tempo, nos últimos anos, foram introduzidos vários incentivos ao emprego especificamente dirigidos a jovens, desempregados de longa duração e a outras categorias vulneráveis de trabalhadores. O programa Estágios Emprego, um dos quatro pilares da Garantia Jovem introduzido no final de 2013 (caixa 4.3), destinava-se a jovens com idade entre os 18 e os 30 anos, inclusive, bem como a outras pessoas desempregadas há pelo menos um ano. Os desempregados de longa duração também foram particularmente visados pela medida REATIVAR, introduzida em 2015, que oferecia oportunidades de estágio de seis meses.

No entanto, em abril de 2017, o programa Estágios Emprego e a medida REATIVAR foram substituídos por uma nova medida: Estágios Profissionais.⁷ Este novo regime difere dos anteriores em vários aspetos importantes: i) concede um «prémio» às empresas que integrem estagiários, após o final do estágio, mediante a celebração de um contrato de trabalho sem termo; ii) as candidaturas para participar no programa têm de ser apresentadas em períodos específicos; iii) introduz um número máximo de estagiários por entidade e por cada ano civil; iv) restringe os níveis de qualificações dos estagiários, excluindo os jovens que tenham uma qualificação de nível 2 do Quadro Nacional de Qualificações (QNQ), a menos que tenham mais de 30 anos; e v) introduziu uma diferenciação da bolsa concedida em função do nível de qualificação dos estagiários, em que a bolsa aumenta com o nível de escolaridade dos mesmos.

7. Portaria nº 131/2017, de 7 de abril.

Por último, espera-se que o acordo tripartido alcançado em junho de 2018, aquando da redação do presente relatório, entretanto vertido na Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/2018, de 6 de junho, e na Proposta de Lei n.º 136/XIII, aprovada na generalidade na Assembleia da República, introduza alterações importantes na utilização e conceção dos incentivos ao emprego.⁸ Entre outros objetivos, este acordo visa reduzir a utilização excessiva de contratos temporários e promover a sua conversão em emprego permanente. Em particular, o acordo incide em: i) reforçar os incentivos à conversão de contratos a termo certo em contratos sem termo; ii) estabelecer que o período experimental para contratos sem termo para os trabalhadores à procura do primeiro emprego e os desempregados de longa duração é de 180 dias; e iii) clarificar que os estágios profissionais anteriores à celebração do contrato sem termo contam para efeitos de período experimental.

■ Uma avaliação das últimas intervenções

A próxima questão a abordar é se as PAMT têm sido eficazes na melhoria dos resultados do mercado de trabalho em Portugal, especialmente após a crise económica e financeira. Para esta avaliação, a presente secção apresenta dados de avaliações de impacto existentes realizadas em Portugal, juntamente com informações mais descritivas decorrentes de dados administrativos. A análise centra-se nos três principais grupos de PAMT que estiveram no centro das alterações políticas nos últimos anos, a saber os serviços do mercado de trabalho, os programas de formação e os incentivos ao emprego. De um modo geral, a perspetiva que ressalta é que as PAMT foram úteis para amortecer o impacto da crise no mercado de trabalho português. No entanto, adaptar a conceção e a implementação destas intervenções à medida que as condições do mercado de trabalho mudam é essencial para assegurar o seu sucesso no futuro. Neste sentido, as PAMT têm de ser adaptadas ao atual estado da economia e aos novos desafios que possam surgir.

Serviços do mercado de trabalho

A maioria dos esforços para melhorar a prestação e eficiência dos serviços do mercado de trabalho tem sido direcionada para modernizar o sistema da prestação de serviços e melhorar a personalização desses serviços, com vista a aumentar a ligação das pessoas que procuram emprego ao mercado de trabalho. A primeira alteração importante a este respeito, como referido anteriormente, foi a introdução, em 2012, de uma obrigação para os desempregados que recebiam prestações de desemprego há mais de seis meses de se apresentarem, quinzenalmente, aos gestores de carreira, e a possibilidade de serem reorientados para PAMT relevantes. Em 2014, foi feita uma avaliação desta intervenção (ver caixa 4.4 para mais informações), que comparou as hipóteses de sair do desemprego entre as pessoas que foram abrangidas pela reforma por estarem desempregadas há mais de seis meses e as que não foram abrangidas pela reforma por estarem desempregadas há menos de seis meses (Martins e Pessoa e Costa, 2014). Os resultados revelaram que as pessoas sujeitas ao novo regime de políticas tinham o dobro das probabilidades de sair do desemprego relativamente às outras pessoas. Além disso, os resultados sugerem que o aumento das probabilidades de emprego não surgiu à custa da redução de oportunidades de emprego para os restantes trabalhadores (ou seja, não houve efeitos de substituição). Este último resultado é importante para demonstrar que, em determinados casos, os serviços prestados pelo SPE durante os períodos de recessão económica, quando o número de postos de trabalho é limitado, tem, na verdade, efeitos positivos em termos de emprego.⁹ De uma forma mais geral, é importante salientar os efeitos positivos de manter as pessoas ligadas ao mercado de trabalho mesmo quando a procura de mão de obra é limitada, dado que essa ligação aumenta a vontade dos indivíduos de procurarem e aceitarem empregos, melhora a sua motivação e limita a erosão do capital humano.

Tal como referido anteriormente, a obrigação de apresentação quinzenal foi substituída, em 2016, pela introdução de um apoio personalizado que visa reduzir as apresentações e proporcionar um apoio mais substantivo. Esta alteração parece particularmente benéfica, dado que coloca a qualidade do posto de trabalho encontrado (juntamente com a rapidez na adequação entre o posto de trabalho e o candidato no centro do esforço. Além disso, esta abordagem reduz drasticamente o enfoque excessivo anterior na função de penalização dos serviços do mercado de trabalho, concentrando-se, em vez disso, em abordar

8. Fonte: Gabinete do Secretário de Estado do Emprego.

9. Investigações semelhantes em França concluíram, contudo, que um aconselhamento mais intenso para determinados grupos de pessoas que procuram emprego aumenta a sua probabilidade de encontrar emprego, mas reduz as perspetivas de emprego de indivíduos comparáveis fora do programa (Crepon et al., 2013).

4.4 Uma avaliação da reforma de 2012 dos serviços do mercado de trabalho

CAIXA

Martins e Pessoa e Costa (2014) realizaram uma das poucas avaliações de impacto das PAMT em Portugal durante a crise. O seu contributo é importante – não só para Portugal – para compreender se os serviços do mercado de trabalho podem ser eficazes em períodos de crise (quando as vagas são limitadas). A estratégia de identificação explora a alteração dos critérios de elegibilidade imposta pela reforma de 2012, que exigiu que determinadas categorias de candidatos a emprego reunissem quinzenalmente com os gestores de carreira. Em particular, a obrigação aplicava-se aos candidatos a emprego i) com 45 anos ou mais (independentemente do período de desemprego); e ii) que estivessem desempregados há mais de seis meses (independentemente da sua idade). O estudo utiliza este segundo critério de elegibilidade e compara os resultados de emprego das pessoas (com menos de 45 anos de idade) que se encontravam mesmo acima ou abaixo do limiar dos seis meses de desemprego para a participação. O principal pressuposto de identificação é que estes dois grupos são idênticos (relativamente às suas perspetivas de emprego) na ausência de intervenção política. O principal resultado da avaliação é que a obrigação de reunir com o gestor de carreira quinzenalmente (e eventualmente ser reorientado para outras PAMT ou entrevistas de emprego) duplica a probabilidade de sair do desemprego no mês seguinte. Além disso, o estudo não encontrou provas de que as probabilidades de encontrar emprego surjam devido à não participação de outras categorias de candidatos na intervenção (isto é, efeitos de favorecimento). Em conjunto, estas conclusões apontam para o importante papel que os serviços do mercado de trabalho podem desempenhar na melhoria relativamente rápida (e com custos financeiros limitados) dos resultados em termos de emprego, mesmo em períodos de crise. No entanto, a análise não fornece uma avaliação da qualidade do emprego encontrado (ou seja, existência de um contrato de trabalho), bem como da sua sustentabilidade (isto é, duração) – dois resultados que são cruciais para medir eficazmente o impacto global da reforma.

os muitos desafios que as pessoas que procuram emprego enfrentam para encontrar um emprego digno, como a falta de informação sobre as vagas disponíveis e as dificuldades no preenchimento de candidaturas de alta qualidade. Embora até à data ainda não existam avaliações relativas a esta última reforma, os dados preliminares de natureza descritiva parecem sugerir que os resultados desejados foram alcançados.

Em primeiro lugar, o novo apoio personalizado parece ter aumentado a ligação das pessoas que procuram emprego ao mercado de trabalho. Em particular, desde a implementação da nova reforma em 2016, a percentagem de beneficiários de prestações de desemprego que participam em PAMT aumentou de 14,2 para 17,5 por cento no final de 2017 e, durante o mesmo período, a duração média da inscrição nos centros de emprego diminuiu de 15,2 para 12,7 meses.¹⁰ Esta tendência – juntamente com a redução dos níveis de desemprego – trouxe consigo uma redução no número de pessoas que procuram emprego atribuídas a cada gestor de carreira (de 550 para 350 pessoas entre dezembro de 2014 e outubro de 2017), ao passo que o número de técnicos envolvidos na gestão de carreiras e ofertas de emprego permaneceu estável em cerca de 1 000 (OCDE, 2017a). Esta evolução teve efeitos cascata positivos na eficiência do trabalho dos gestores de carreira. Nomeadamente, o número de convocatórias mensais efetuadas aumentou desde a introdução da reforma em 2016 (de 11 para 16 por cento dos desempregados) e a taxa de comparência dos beneficiários na sequência dessas convocatórias também aumentou (de 88 para 90 por cento das convocatórias emitidas). Ao mesmo tempo, o número de inscrições canceladas (ou seja, devido a não comparência após convocatória) permaneceu estável nos 0,3 por mil empregados por mês (dados do Ministério do Trabalho).

Formação

As medidas de formação são geralmente consideradas um dos tipos mais eficazes de PAMT, apesar de os efeitos positivos nos participantes poderem demorar algum tempo a materializar-se (Card et al. 2017). Importa sublinhar que as medidas de formação podem levar a benefícios societais mais alargados (ou seja, que vão além do mercado de trabalho), devido à melhoria dos níveis de competências.¹¹ Dados os custos de oportunidade relativamente baixos para os beneficiários de participar em iniciativas de formação durante períodos de recessão económica (ou seja, em alturas em que as pessoas não conseguem encontrar emprego facilmente, pelo menos a tempo completo, quando a procura de mão de obra é fraca), as iniciativas de formação aumentam geralmente durante esses períodos. Isto também se verificou nas intervenções políticas introduzidas em Portugal nos últimos anos.

10. No entanto, esta última conclusão também pode ser motivada pelas melhorias na situação do mercado de trabalho.

11. Isto é particularmente relevante no caso de Portugal, onde uma grande parte da população ativa ainda tem um nível de competências relativamente baixo em comparação com outros países da UE.

Os dados disponíveis mostram que os beneficiários do programa Aprendizagem tinham, em 2014, uma probabilidade de arranjar emprego (na organização onde fizeram a aprendizagem ou noutra) de 45 por cento 12 meses após a conclusão da mesma (contra 35 por cento em 2013). Além disso, a taxa de re-inserção profissional para este programa é superior à registada para intervenções mais curtas como o programa Vida Ativa (30,5 por cento de probabilidades de encontrar emprego 12 meses após a conclusão do programa em 2014), o que está em consonância com os dados empíricos que sugerem que as medidas de maior duração podem ser mais eficazes para aumentar as perspetivas de emprego dos participantes (Escudero et al., 2017).

Estes dados descritivos estão em consonância com os resultados das análises económicas, que mostram que participar num programa de aprendizagem aumenta a probabilidade de conseguir emprego após a conclusão do mesmo; ao passo que os efeitos de participar no programa Vida Ativa são considerados de magnitude limitada e não significativos (OCDE, 2017b). Ao mesmo tempo, ambos os tipos de intervenções parecem canalizar os indivíduos principalmente para contratos de trabalho a termo. Mais especificamente, das pessoas que conseguem encontrar emprego 12 meses depois de participar num programa de aprendizagem, apenas 19,7 por cento têm um contrato sem termo (80,3 por cento têm outras formas de emprego, principalmente contratos a termo). A este respeito, o programa Vida Ativa tem resultados ligeiramente melhores (22,9 por cento dos empregados conseguem um contrato sem termo após a participação). De forma mais geral, considerando que os efeitos positivos dos programas de formação na empregabilidade dos participantes tendem a ser mais significativos a médio e longo prazo (Card et al., 2016), seria importante reavaliar o impacto das atividades de formação anteriormente referidas nos próximos anos. Tal poderia ser útil para orientar possíveis correções na conceção de programas de formação existentes, como o Qualifica, relativamente aos quais ainda não estão disponíveis dados sólidos provenientes de avaliações de impacto.

Incentivos ao emprego

Por último, é importante analisar a eficácia das reformas implementadas em Portugal na área dos incentivos ao emprego. De facto, estas intervenções aumentaram significativamente durante a recessão e são particularmente onerosas para as finanças públicas. O principal programa de incentivo ao emprego, o Estímulo Emprego, em vigor até ao final de 2016, revelou-se bastante bem orientado. Abrangeu principalmente pessoas com o ensino básico (até ao terceiro ciclo do básico), que representaram mais de 40 por cento dos beneficiários em 2015, bem como o grupo de trabalhadores entre os 25 e os 34 anos de idade, que representaram mais de um terço do total de participantes no programa no mesmo ano. Já a medida REATIVAR, uma iniciativa paralela de incentivo ao emprego, de menor escala, direccionada para os desempregados de longa duração, foi menos eficaz em visar pessoas com níveis de escolaridade mais baixos.

No geral, as estimativas disponíveis sobre a situação profissional dos beneficiários dos sistemas de incentivos ao emprego existentes em Portugal mostram que estes participantes tiveram taxas de emprego mais altas após a participação. Mais especificamente, 64,1 por cento das pessoas que beneficiaram de um incentivo ao emprego continuavam empregadas 12 meses após a cessação do apoio em 2014 (dados do Ministério do Trabalho). De realçar que 45,8 por cento dessas pessoas continuavam na mesma empresa, o que sugere que o apoio inicial levou à continuação de um emprego não subsidiado (embora não possa ser atribuída uma interpretação causal a essa relação). No mesmo sentido, dados econométricos preliminares sugerem que os subsídios à contratação foram eficazes no país durante a recessão – os participantes relatam uma probabilidade 40 por cento mais elevada de estarem empregados, mesmo 24 meses após a conclusão da intervenção (OCDE, 2017c).

Os incentivos ao emprego também parecem ter sido benéficos em termos de promoção da utilização de contratos sem termo (novamente com base em estimativas e não em análises de causa-efeito), dado que 29 por cento dos beneficiários que estavam empregados 12 meses após a participação tinham um contrato sem termo. Isto poderá estar relacionado com o tipo de contratos que foram apoiados com o incentivo ao emprego – 53 por cento dos contratos de trabalho que receberam apoio em 2014 eram de natureza permanente.¹² Dadas as diferenças no montante do subsídio concedido aos contratos temporários e permanentes, tal traduziu-se em diferenças nas probabilidades de emprego após a participação a favor das pessoas que foram contratadas ao abrigo de incentivos ao emprego com um contrato sem termo. Mais especificamente, 78 por cento da despesa pública em 2014 com incentivos ao emprego destinou-se a subsidiar contratos de trabalho sem termo.

12. Dos restantes 47 por cento, a grande maioria (35 por cento) foram contratos de menos de 12 meses e os restantes 12 por cento dizem respeito a contratos a termo que duraram mais de 12 meses.

Os incentivos ao emprego concebidos principalmente para os jovens também apresentaram resultados positivos. Os dados descritivos mostram que mais de metade dos participantes nos Estágios Emprego estavam a trabalhar um mês após a conclusão do programa, uma percentagem que sobe para 68 por cento passados nove meses (Governo de Portugal, 2014). Isto está em consonância com as análises de avaliação de impacto que sugerem que os resultados em termos de emprego dos participantes em estágios subsidiados ao abrigo de qualquer um dos três programas (ou seja, Passaportes Emprego, Estágios Profissionais, Estágios Emprego) melhoraram, de forma significativa, mais rapidamente do que os daqueles que não foram abrangidos por aqueles programas seis meses após a sua participação (OCDE, 2017c). No entanto, a probabilidade de ficar a trabalhar nas mesmas empresas em que o estágio foi efetuado (sem ter beneficiado de outro tipo de apoio, como um subsídio) caiu para 15,2 por cento seis meses após a conclusão do estágio – uma percentagem que sobe para 16,1 por cento após 12 meses. Mesmo tendo em conta empresas que não aquelas em que o estágio foi realizado, a taxa de empregabilidade não ultrapassava os 38,3 por cento um ano após a conclusão do estágio em 2014.

Olhando para o futuro, se a situação do mercado de trabalho continuar a melhorar, é provável que o risco da ocorrência de efeitos de inércia e de favorecimento dos regimes de incentivo ao emprego amplamente direcionados aumente, uma vez que as empresas que deles beneficiam provavelmente vão continuar a criar postos de trabalho mesmo na ausência dos mesmos, e/ou vão contratar trabalhadores subsidiados em vez de não subsidiados, o que pode resultar numa criação líquida de emprego negligenciável. Tais consequências negativas indesejadas podem ser minimizadas, visando mais estreitamente os grupos de indivíduos que enfrentam obstáculos significativos e estruturais à inserção no mercado de trabalho, como os jovens, as pessoas com baixo nível de formação e as mulheres. No entanto, mesmo para estes grupos, os incentivos económicos devem ser acompanhados de mais medidas estruturais destinadas a aumentar a sua produtividade (como a formação), que possam também permitir uma redução no montante do incentivo. Ao mesmo tempo, é importante que os incentivos ao emprego não agravem a já elevada dualidade do mercado de trabalho entre trabalhadores com contratos a termo e sem termo.

Tendo isto em conta, o novo sistema de incentivos ao emprego, o Contrato-Emprego, adota várias medidas na direção certa. Espera-se que este programa crie cerca de 15 000 postos de trabalho em 2017, com um orçamento global de 57 milhões de euros (OCDE, 2017a). As primeiras quatro candidaturas do programa Contrato-Emprego apoiaram 16 700 postos de trabalho (87 por cento com contratos permanentes), com 60 por cento de incentivos orientados para jovens e desempregados de longa duração.¹³ Ao mesmo tempo, em consonância com os objetivos políticos do Governo, o novo incentivo ao emprego parece ser mais eficaz em chegar às pessoas com o ensino básico ou inferior, que representam quase 48 por cento dos beneficiários, de acordo com dados preliminares no final de 2017. No entanto, a grande maioria (84 por cento) daqueles que já beneficiaram do novo incentivo ao emprego têm experiência de trabalho (dados do IEFP), o que sugere um maior enfoque na orientação dos incentivos ao emprego para os jovens que procuram o primeiro emprego. Neste sentido, de acordo com números do Governo o Programa de Estágios Profissionais também tiveram bons resultados com 82 por cento do 25 500 estagiários apoiados por este programa serem jovens e 14 por cento desempregados de longa duração. Ao todo, mais de 3 000 estágios foram convertidos em contratos permanentes em resultado do incentivo à contratação.¹⁴

Por último, é importante salientar que as estatísticas descritivas não proporcionam uma avaliação rigorosa das medidas ou das reformas empreendidas – e que este tipo de avaliações deve ser efetuado regularmente para avaliar os efeitos causais das PAMT. Em particular, uma preocupação central com os incentivos ao emprego é que a contratação de (determinados) indivíduos teria tido lugar mesmo sem o subsídio. Neste sentido, as empresas teriam simplesmente obtido um desconto nas contratações que teriam ocorrido de qualquer forma (ou seja, efeito de inércia). De facto, numa sondagem realizada com empregadores que beneficiaram do Estímulo 2012, 60 por cento das empresas declararam que teriam criado os postos de trabalho mesmo sem o subsídio (OCDE, 2017b). Evitar o efeito de inércia no caso dos subsídios à contratação é difícil, pois exigiria um direcionamento perfeito numa base casuística, que exigiria informações que não estão prontamente disponíveis para os decisores políticos enquanto estes incorrem em custos de implementação extremamente elevados. No entanto, em termos relativos, o sistema português de incentivos ao emprego parece ter tido um desempenho relativamente bom, dado que as estimativas de ocorrência de efeitos de inércia de outros países estão, muitas vezes, perto dos 90 por cento dos empregos subsidiados (ibid.).

13. Números fornecidos pelo Gabinete do Primeiro Ministro.

14. Ibidem.

■ Considerações políticas

Neste capítulo foi apresentada uma visão geral das últimas reformas na área das PAMT em Portugal, bem como uma avaliação preliminar da sua eficácia. Os resultados sugerem que as PAMT foram eficazes para sustentar a recuperação gradual, mas constante, do mercado de trabalho, que se verificou em Portugal desde 2013. Em particular, os incentivos ao emprego reforçaram a procura de mão-de-obra, permitindo uma descida da taxa de desemprego mais rápida do que o esperado – mesmo que tenham sido financiadas algumas contratações que, provavelmente, teriam ocorrido de qualquer forma. Contudo, a maior parte delas promoveram a criação de contratos de trabalho a termo com uma taxa de conversão modesta para postos de trabalho mais estáveis. Ao mesmo tempo, as medidas de formação (especialmente as de maior duração) aumentaram as probabilidades de emprego dos participantes a curto prazo e melhoraram (pelo menos parcialmente) as suas competências profissionais. Por último, a reforma inicial do sistema de serviços do mercado de trabalho parece ter aumentado a reinserção no mercado de trabalho, enquanto as últimas alterações, introduzidas em 2016, parecem ter aumentado a qualidade e a eficácia dos serviços prestados.

Dadas as melhorias substanciais no estado da economia nos últimos anos, Portugal encontra-se agora a tentar readaptar o seu enquadramento de PAMT às diferentes necessidades do mercado de trabalho, ajustando-o de acordo com os ensinamentos obtidos na última vaga de reformas (2012/16). Em particular, a reforma de 2017 dos incentivos ao emprego aumentou a orientação destes programas para os grupos mais vulneráveis da sociedade, ao mesmo tempo que tentou promover a contratação mediante contratos sem termo para evitar criar mais disparidades relativamente aos trabalhadores em regime de trabalho a termo. Da mesma forma, a reforma de 2017 do programa Estágios Profissionais visa promover a conversão dos estágios em contratos de trabalho sem termo, oferecendo um prémio às empresas por essa conversão. Entretanto, limita também os casos de abuso, estabelecendo um número máximo de estagiários que cada empresa pode contratar num determinado ano. Ao mesmo tempo, a iniciativa de formação Qualifica, introduzida em 2017, visa mais especificamente as pessoas com baixas competências, reforçando simultaneamente as componentes de formação em contexto de trabalho. Por último, o projeto de reforma do SPE, desenvolvido no âmbito do Programa SIMPLEX +, é outra iniciativa bem-vinda, que pretende modernizar a prestação de serviços do mercado de trabalho, melhorando a qualidade dos serviços prestados (através de um apoio mais personalizado) e aumentando a sua acessibilidade.

No entanto, as despesas por participante com PAMT continuam a ser bastante baixas em Portugal, comparativamente aos padrões internacionais, o que limita, muitas vezes, a capacidade do enquadramento nacional de PAMT de chegar aos grupos mais desfavorecidos da sociedade. Além disso, apesar das melhorias, as PAMT continuam muito concentradas nos subsídios à contratação à custa de outros tipos de PAMT que poderiam dar mais apoio às pessoas vulneráveis que procuram emprego, e ser também mais eficazes em períodos de crescimento económico (como os incentivos à criação de startups). À luz destas considerações, parece haver espaço para introduzir várias medidas para melhorar a qualidade, a prestação e o alcance das PAMT e equilibrar a sua combinação de políticas.

Reforçar a capacidade institucional do SPE

Apesar das últimas reformas positivas, a despesa com o SPE continua a ser relativamente baixa. Isto reflete-se no elevado rácio utente funcionário que, situando-se em mais de 350 candidatos a emprego por gestor de carreira, é três vezes superior à média da UE. Por exemplo, este rácio está bem abaixo dos 200 em França e na Alemanha, e até mais abaixo em países particularmente eficazes como a Suécia, a Dinamarca e o Reino Unido (CE, 2016). Isto limita a capacidade do SPE de prestar um apoio personalizado à procura de emprego, de realizar uma definição mais detalhada do perfil das pessoas em situação de desemprego e, em última instância, de conseguir uma colocação mais eficaz.

Reduzir para metade o número de casos por gestor de carreira em Portugal poderia ser uma medida com uma boa relação custo/benefício para melhorar as taxas da transição desemprego-emprego, bem como a qualidade das colocações, oferecendo serviços mais personalizados e um aconselhamento de carreira mais orientado. Em particular, parte dos gestores de carreira adicionais poderia especializar-se em prestar serviços dedicados apenas às pessoas que enfrentam obstáculos particularmente elevados no acesso ao emprego, como os jovens NEET e os desempregados de longa duração. Por exemplo, a introdução de pessoal do SPE especializado em trabalhar apenas com os grupos da sociedade mais desfavorecidos em países como a Bélgica, a França e a Dinamarca revelou-se uma medida importante na melhoria das taxas de colocação destes grupos vulneráveis (CE, 2015).

Além disso, é crucial que a eficácia dos serviços prestados pelo SPE seja medida, não apenas pelas taxas de colocação mas, mais importante ainda, em termos de sustentabilidade a longo prazo dessas

colocações. Isto poderia ajudar também a perceber onde colocar os recursos adicionais destinados ao SPE. Analisar os resultados a longo prazo dos beneficiários do SPE exige uma maior monitorização dos utentes ao longo do tempo e uma avaliação das suas experiências posteriores. Tendo isto em conta, poderiam dedicar-se recursos adicionais ao desenvolvimento de uma recolha de dados mais sistemática sobre os resultados do mercado de trabalho dos beneficiários do SPE. Tal deveria permitir uma orientação mais eficaz do SPE e garantir uma melhor relação custo-benefício.

Por último, embora a estratégia de reestruturação do SPE, de 2018, que visa melhorar a digitalização de serviços básicos e a sua acessibilidade, venha provavelmente a melhorar a definição básica de perfis e as taxas de inscrição no IEFP, é fundamental continuar a assegurar bons serviços presenciais, reduzindo o número de casos por gestor. Isto é particularmente importante para as pessoas mais vulneráveis, que não têm a confiança ou as competências para utilizar os serviços eletrónicos, e é fundamental não só na prestação de serviços às pessoas que procuram emprego, mas também nos serviços prestados aos empregadores. Por exemplo, para comunicar uma oferta de emprego, alguns empregadores preferirão os serviços eletrónicos, enquanto outros poderão preferir contactar o SPE por telefone ou por outros meios. Por outras palavras, para tornar o SPE um dos canais preferidos para anunciar ou procurar uma oferta de emprego, é necessário oferecer um conjunto de serviços abrangente e de elevada qualidade, que vá do aconselhamento em termos de recursos humanos para as PME ao aconselhamento de carreira personalizado para as pessoas que procuram emprego (CE, 2015).

Aumentar as taxas de inscrição no IEFP entre os jovens NEET e pessoas com baixo nível de formação

Embora a percentagem de pessoas que procuram emprego a participar nas PAMT esteja em consonância com os padrões internacionais (ver a segunda secção supra), o IEFP não consegue chegar a um grande número de pessoas que não recebem apoio social ou que estão no desemprego e que, como tal, não têm qualquer incentivo para se inscreverem no IEFP. Tal acontece em especial com os jovens, que ficam sem apoio ao emprego e correm o risco de se tornarem jovens NEET. De facto, cerca de metade dos desempregados jovens de longa duração, com baixas competências, em Portugal contactou o IEFP para encontrar emprego no último mês de 2015, enquanto 30 por cento dos jovens que procuram emprego nem sequer estão inscritos (OCDE, 2017a).

À luz destes números, seria importante desenvolver estratégias ad-oc para chegar aos jovens vulneráveis, tendo em conta que as estratégias para atrair os jovens, especialmente os mais desfavorecidos, podem ser um pouco diferentes das utilizadas para chegar aos outros públicos. Por exemplo, experiências de outros países da UE, como a Alemanha, a Grécia e a Hungria, mostram que a introdução de serviços de divulgação, como feiras de emprego organizadas nos centros de emprego, podem ajudar a melhorar os níveis de inscrição dos jovens no IEFP (CE, 2015). Da mesma forma, campanhas que utilizem os meios de comunicação social e outras tecnologias utilizadas pelos jovens também podem ser eficazes para chegar às pessoas que normalmente não se inscreveriam no IEFP (CE, 2015; OCDE 2017a).

Ao mesmo tempo, reforçar os programas de formação especialmente concebidos para jovens também pode ser importante para aumentar a sua taxa de inscrição no IEFP. Em particular, dado que Portugal tem uma das maiores taxas de abandono escolar precoce, poderiam obter-se maiores taxas de ativação, reforçando as ligações entre as escolas secundárias e o sistema de aprendizagem, ampliando a oferta de programas de ensino «de segunda oportunidade» (OCDE, 2017a). Para este fim, uma maior coordenação entre o SPE, o sistema educativo e as autoridades locais - tal como a organizada no contexto do Programa Garantia Jovem - poderia ajudar a reunir informações acerca dos jovens «em risco» antes de estes abandonarem a escola, numa tentativa de evitar que se tornem NEET (CE, 2015).

Incentivar as pessoas que procuram emprego através de uma abordagem integrada ao empreendedorismo

A despesa com os incentivos à criação de startups em Portugal continua a ser uma das mais baixas da Europa. No entanto, à medida que as condições económicas e do mercado de trabalho em Portugal continuam a melhorar, há espaço para aumentar a despesa com os incentivos à criação de startups para os desempregados. Tal também pode resultar de um reequilíbrio com efeitos neutros em termos orçamentais da composição das despesas com PAMT, com base num redireccionamento de recursos dos incentivos ao emprego a favor de maiores incentivos à criação de startups. De facto, em períodos de

expansão económica, qualquer potencial efeito de favorecimento – ou seja, incentivos que tiram emprego e oportunidades de negócio às empresas existentes – motivado pelos incentivos à criação de startups será provavelmente inferior ao causado por outras medidas de política do mercado de trabalho orientadas para a procura de mão de obra, como os subsídios à contratação (CE, 2017b). Mais importante ainda, como salientado pelos dados empíricos existentes, os incentivos à criação de startups são muitas vezes mais eficazes do que outros tipos de PAMT para as pessoas desfavorecidas, especialmente as que possuem baixos níveis de formação, que têm opções limitadas no mercado de trabalho (Escudero, 2018; Caliendo e Künn, 2011; Rodriguez-Planas, 2010).

Para além do aumento do apoio financeiro a este tipo de PAMT, o sistema português de incentivos à criação de startups tem de passar da simples concessão de apoio financeiro para uma abordagem mais integrada que combine ajuda financeira, aconselhamento às empresas e formação em matéria de empreendedorismo. Desde 2016, Portugal adotou medidas importantes neste sentido, através do lançamento de uma estratégia integrada para o empreendedorismo (a *Startup Portugal*). Em particular, o Governo português introduziu três programas de vouchers destinados a promover a criação de startups. Estes programas combinavam apoio financeiro com aconselhamento e formação em matéria de empreendedorismo (ver anexo 4 para mais informações). Este é um desenvolvimento positivo, dado que os países que implementaram enquadramentos integrados semelhantes para apoiar as empresas e o desenvolvimento empresarial no seu contexto nacional obtiveram, em média, retornos positivos do mercado de trabalho dos seus investimentos à criação de startups. Por exemplo, as avaliações mostram que, na maioria dos países analisados, mais de metade das startups criadas através da concessão de incentivos ainda estavam no ativo após um período de cinco anos ou mais – com as startups criadas por mulheres com taxas de sobrevivência ainda mais elevadas (Caliendo et al. 2016). Além disso, parece que, mesmo quando os incentivos à criação de startups não levam à criação de empresas viáveis a longo prazo, os beneficiários desses regimes têm mais probabilidade de conseguir empregos regulares, não subsidiados, sendo também menos provável que regressem ao SPE como desempregados. Isto resulta principalmente das competências que os beneficiários desenvolvem durante a vertente de formação do processo de incentivos à criação de startups. Acresce ainda que, para além de terem efeitos positivos diretos no emprego, os incentivos à criação de *startups* também podem apoiar a criação indireta de emprego, dado que as empresas subsidiadas começam a contratar trabalhadores (Caliendo e Künn, 2014). Os dados relativos a vários países europeus mostram que, em média, cerca de 20 por cento das startups subsidiadas contratam uma pessoa ou mais (EEPO, 2014). À luz destes elementos de prova, os regimes de desenvolvimento de startups existentes em Portugal poderão ser ampliados com o objetivo de chegar a um maior conjunto de potenciais empreendedores e de lhes conceder um aconselhamento mais sustentável e mais apoio financeiro.

No entanto, desenvolver uma combinação adequada de medidas para apoiar as startups (por exemplo, combinando subsídios com formação, aconselhamento e apoio financeiro) exige formadores e conselheiros especializados que prestem um aconselhamento de gestão e direção de empresas de elevada qualidade. A estratégia portuguesa de 2016 para o empreendedorismo já procura maiores sinergias com atores-chave do desenvolvimento empresarial, tais como incubadores de empresas e investidores de capital de risco, que possam prestar um aconselhamento e formação valiosos aos participantes dos regimes de incentivos à criação de startups. Num esforço para aumentar os recursos dedicados ao SPE, Portugal poderá também precisar de aumentar as despesas com a reunião dos conhecimentos especializados necessários entre o pessoal do SPE. De facto, é crucial que o SPE tenha o pessoal adequado para gerir eficazmente a o encaminhamento de desempregados para os vários regimes de incentivos à criação de startups e para acompanhar o desempenho dos participantes a longo prazo.

Salários e desigualdade



PRINCIPAIS CONCLUSÕES

Os salários em Portugal representam aproximadamente 70 por cento do rendimento total dos agregados familiares. Os aumentos salariais, consequentemente, desempenham um papel primordial na melhoria das condições de vida dos trabalhadores e das suas famílias.

Nos últimos anos, em Portugal, tal como em muitos países, verificou-se uma “dissociação” dos salários e da produtividade, ou seja, o crescimento dos salários médios não acompanhou o crescimento da produtividade do trabalho. As políticas salariais - nomeadamente do salário mínimo, de igualdade salarial e negociação coletiva - podem colmatar esta diferença, reduzindo a desigualdade entre salários e rendimentos.

Não obstante as oscilações salariais durante a crise, os salários reais, em 2016, eram aproximadamente 3 por cento mais elevados do que em 2007. Muito embora a parte do trabalho da economia tenha caído substancialmente até 2015, recentemente verificou-se uma recuperação. Para além disso, a desigualdade salarial e de rendimento diminuiu acentuadamente em Portugal na última década, não obstante inicialmente as diferenças serem elevadas. Muito embora as diferenças salariais entre homens e mulheres também tenham diminuído, permanecem ainda perto dos 19 por cento.

No entanto, com o aumento das preocupações relativamente aos níveis de desigualdade, o salário mínimo transformou-se num importante instrumento de política. Define um importante padrão em Portugal, onde cerca de 40 por cento dos trabalhadores por conta de outrem não recebem mais do que 25 por cento acima do salário mínimo.

As evidências revelam que o aumento do salário mínimo não teve efeitos negativos no emprego e pode, consequentemente ser um instrumento muito útil para apoiar os salários dos trabalhadores com remunerações baixas, maioritariamente mulheres.

No entanto, outras fontes de rendimento, nomeadamente prestações de desemprego e outras transferências sociais, continuarão a ser importantes para as pessoas com menores rendimentos que estão em situação de desemprego.

Poderá haver margem de manobra para se ponderar, com todo o cuidado, um aumento salarial, que teria um contributo ao nível da procura interna e diminuiria os incentivos à emigração. Para melhor se prever os efeitos dos aumentos salariais, o sistema de monitorização para os efeitos do salário mínimo no emprego deve ser reforçado. ■

Quando os Estados-Membros da OIT adotaram a Declaração da OIT sobre a Justiça Social para uma Globalização Justa em 2008, preconizaram o desenvolvimento de políticas salariais “concebidas para garantir a todos uma participação justa nos resultados do progresso e um salário mínimo vital para todos os trabalhadores que necessitem de tal proteção”,¹ o que reforça a importância das políticas salariais na prossecução dos objetivos do trabalho digno e a justiça social para todos os homens e mulheres. Em sintonia com estes objetivos, a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável das NU preconiza a adoção de “políticas fiscais, salariais e de proteção social”, de modo a progressivamente se alcançar uma maior igualdade.²

Os salários em Portugal representam aproximadamente 70 por cento do rendimento total dos agregados familiares.³ Os aumentos salariais, consequentemente desempenham um papel primordial na melhoria das condições de vida dos trabalhadores e das suas famílias. Muito embora os aumentos salariais a longo prazo só sejam possíveis quando há uma expansão da economia e quando a produtividade do trabalho está a aumentar, nos últimos anos em muitos países verificou-se uma “dissociação” entre os salários e a produtividade, ou seja, o crescimento dos salários médios não tem acompanhado o aumento da produtividade do trabalho. Esta “dissociação” provocou uma diminuição na proporção do PIB, que passou para a remuneração do trabalho (“a proporção do trabalho”) e uma proporção cada vez maior do PIB a passar para os lucros e dividendos (“a proporção do lucro”).⁴ Muito embora um aumento crescente da quota-parte do lucro possa, em princípio, originar mais investimento e, consequentemente, mais criação de emprego e um aumento dos salários no futuro, na prática, essa situação não tem sido frequente. Em vez disso, um aumento dos salários baixos e uma diminuição da população ativa fizeram com que o poder de compra de bens e serviços produzidos na economia local pelos trabalhadores e as suas famílias diminuísse, mantendo, consequentemente, reduzido o consumo privado e a procura agregada (OIT, 2012). De facto, parece haver um reconhecimento crescente de que aumentos salariais sustentáveis não são apenas benéficos para a coesão social, mas são também determinantes cruciais de maiores rendimentos dos agregados familiares e, consequentemente, de uma maior procura agregada e de crescimento inclusivo (OIT, 2012; CE, 2018).

As políticas salariais - nomeadamente as políticas de salário mínimo, de igualdade salarial e a negociação coletiva (abordadas no próximo capítulo) - não são apenas importantes para ligar o crescimento económico e os salários médios. Também são um mecanismo importante para reduzir a desigualdade salarial e de rendimentos. Níveis crescentes de desigualdade tornaram-se recentemente uma grande preocupação na Europa e no mundo em geral. Muito embora se tenham verificado tendências diversas na Europa (Dauderstädt e Keltek, 2017), uma perspetiva a mais longo prazo revela que a desigualdade de rendimento aumentou na maioria das economias avançadas desde os anos de 1980 e que a desigual distribuição de salários tem sido um dos principais fatores responsáveis pelo aumento da desigualdade de rendimento. Tendo em conta esta crescente desigualdade, muitos países introduziram ou reforçaram os salários mínimos.

A maioria das evidências disponíveis demonstram que os salários mínimos recentemente não tiveram efeitos negativos no emprego. Muito embora na literatura se possam encontrar várias leituras para as estimativas, um assinalável número de estudos e meta análises (análise quantitativa dos estudos) recentes referem efeitos no emprego que são demasiado pequenos para serem observáveis no emprego agregado ou nas estatísticas de desemprego, exceto quando o salário mínimo é definido a níveis muito elevados (OIT, 2016c).⁵ Se cuidadosamente utilizado, o salário mínimo pode, consequentemente ser um instrumento muito útil para apoiar os salários dos trabalhadores com remunerações baixas, maioritariamente mulheres. Posto isto, embora os salários mínimos possam ter um forte impacto na distribuição salarial, só definem uma base. Muitos países, consequentemente, dependem dos sistemas de negociação coletiva para determinarem os salários dos trabalhadores acima de uma base legal existente e têm um impacto mais abrangente na distribuição salarial.

Este capítulo tem cinco secções. Na primeira secção são apresentadas as alterações nos salários médios e a proporção do trabalho em Portugal, na segunda secção são documentadas as tendências globais no que diz respeito à desigualdade de rendimento e salarial e na terceira secção é apresentada uma visão geral das diferenças salariais entre homens e mulheres. Na quarta secção é sublinhada a importância do papel do salário mínimo, pois praticamente metade dos trabalhadores por conta de outrem não auferem mais do que 125 por cento do salário mínimo. Na última secção deste capítulo é demonstrado que muitas pessoas com menores rendimentos

1. http://www.ilo.org/global/meetings-and-events/campaigns/voices-on-social-justice/WCMS_099766/lang--en/index.htm

2. Consultar ODS 10, Indicador 10.4.1. https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/theme-by-sdg-targets/WCMS_558134/lang--en/index.htm#T10.4

3. Consultar Relatório Global sobre os Salários 2014/15. <http://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-wage-report/2014/lang--en/index.htm>

4. Sobre a diminuição global da percentagem de trabalho, consultar Karabarbounis and Neiman, *The Quarterly Journal of Economics* (2014), 61–103.

5. No Guia sobre políticas em matéria de salário mínimo da OIT encontrará um resumo pormenorizado da literatura, consulte a seguinte ligação: https://www.ilo.org/global/topics/wages/minimum-wages/WCMS_458660/lang--en/index.htm

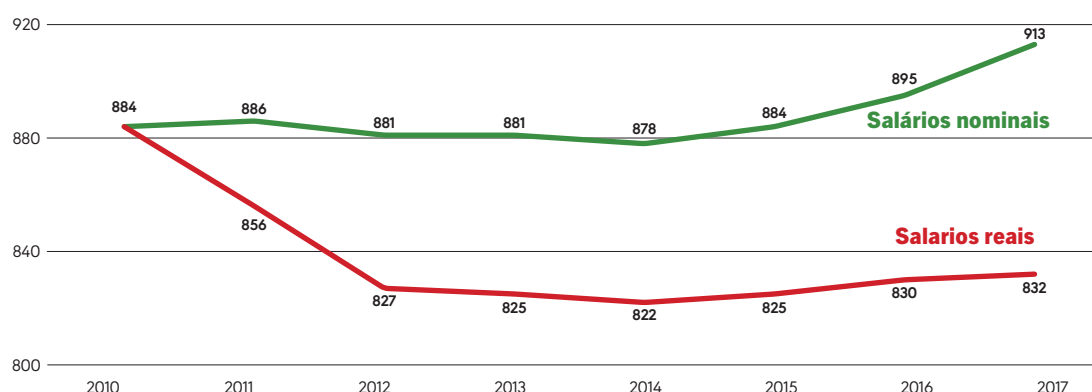
estão desempregadas e não são trabalhadores por conta de outrem, sublinhando a importância de outras fontes de rendimento para este grupo, sobretudo prestações de desemprego e outras transferências sociais.

Salários médios e a proporção da remuneração do trabalho no PIB

Os dados administrativos das Declarações de Remuneração à Segurança Social, figura 5.1 demonstram a evolução nominal e os rendimentos mensais reais, em Portugal, entre 2010 e 2017. Observamos uma diminuição dos salários nominais, entre 2011 e 2014, de 886€ por mês para 878€ por mês e um subsequente aumento progressivo até 913€ por mês em 2017. No entanto, deflacionados os salários nominais pelo Índice de Preços no Consumidor (IPC), observa-se que os salários médios reais diminuíram abruptamente entre 2010 e 2012, tendo recuperado de forma moderada desde 2015. Em 2017, os salários médios reais permaneceram aproximadamente seis por cento abaixo do seu valor em 2010.

Na figura 5.2 é apresentada uma perspetiva mais longa da evolução dos salários médios, recorrendo-se a diferentes fontes de dados, os Quadros de Pessoal do GEP, assim como informação sobre o respetivo papel dos salários nominais e do IPC para ajudar a compreender a evolução dos salários reais. Constatamos que os salários médios reais, de facto, aumentaram 12 por cento entre 2002 e 2010, antes da sua redução à medida que Portugal entrava em recessão económica - a retoma só começou em 2015. Salienta-se que o aumento acentuado, em 2009, foi devido, em grande medida, à descida dos preços no consumidor, e

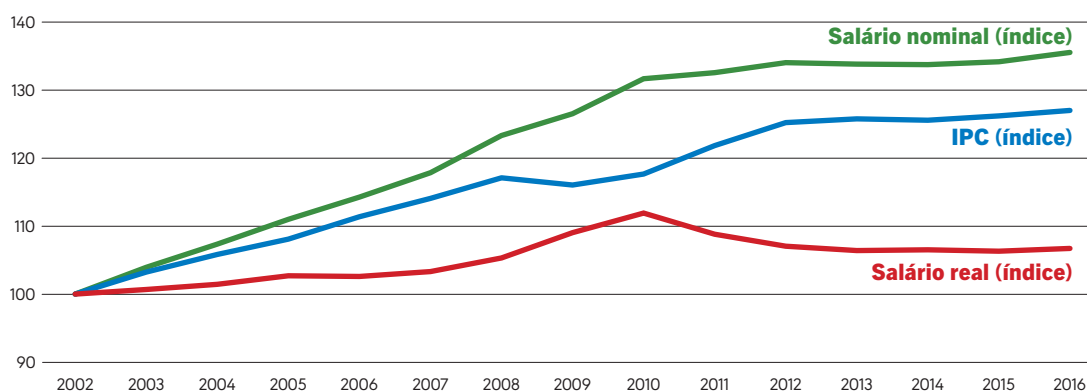
FIGURA 5.1 Evolução dos salários médios mensais, 2010–17 (euros)



Nota: os salários reais são salários nominais deflacionados pelo Índice de Preços ao Consumidor (2010=100).

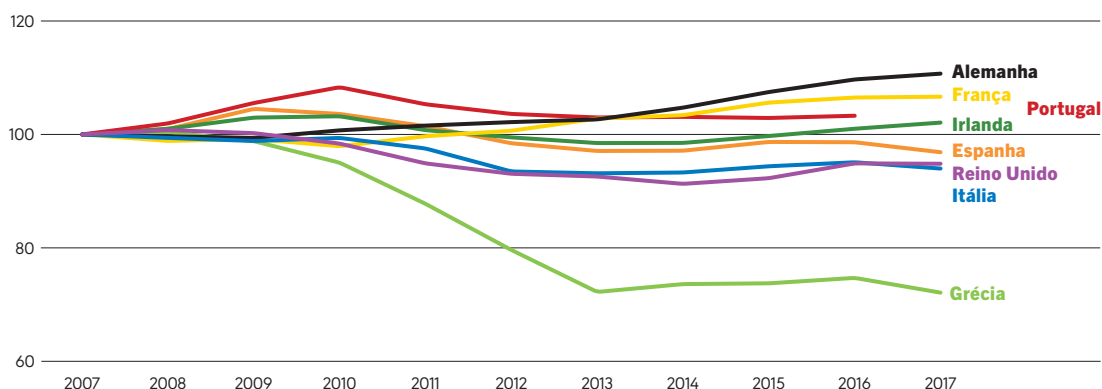
Fonte: Cálculos da OIT baseados nas Declarações de Remuneração à Segurança Social, Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

FIGURA 5.2 Salários médios e IPC, 2002–16



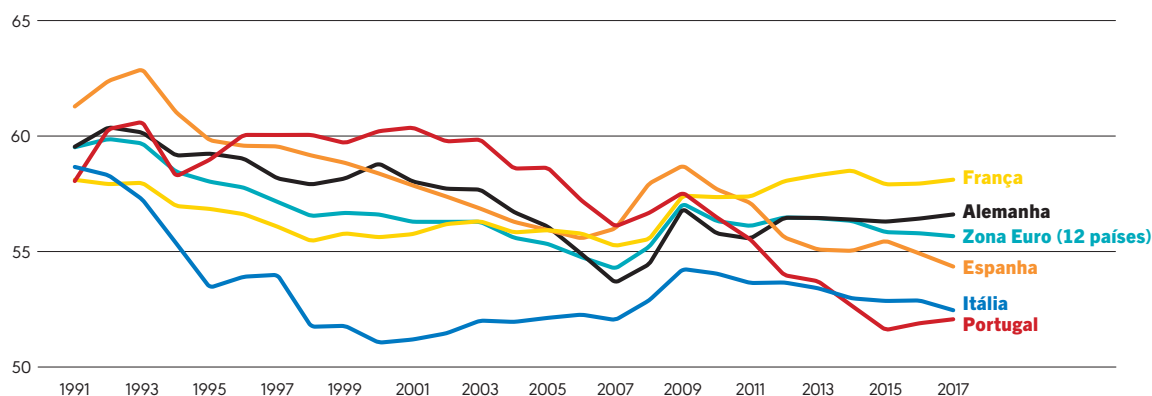
Fonte: Cálculos da OIT baseados nos Quadros de Pessoal, Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

FIGURA 5.3 Índice de salários médios reais em países selecionados, 2007–2016-17 (2007=100)



Fonte: Relatório Global da OIT sobre os Salários baseado em fontes nacionais oficiais; no caso de Portugal, os cálculos da OIT são baseados nos Quadros de Pessoal, Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

FIGURA 5.4 Parte do rendimento do trabalho ajustado do PIB em Portugal e noutros países selecionados



Fonte: AMECO/UE. Peso ajustado dos salários: economia total: em percentagem do PIB a preços atuais (rendimento por trabalhador em percentagem do PIB a preços de mercado por pessoa empregada). (ALCDO)

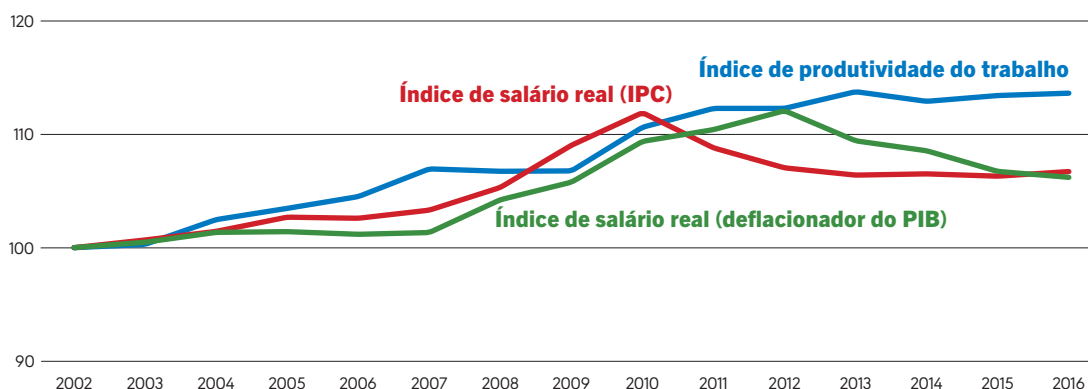
não devido a maiores aumentos do salário nominal. Globalmente, com esta perspetiva a mais longo prazo, o salário médio real, em Portugal, em 2016, permaneceu sete por cento mais elevado do que em 2002 e três por cento mais do que em 2007. Tal como se pode constatar na figura 5.3, esta tendência é relativamente positiva em comparação com outros países, tais como a Espanha, a Itália, o Reino Unido ou a Grécia, onde os salários reais caíram desde 2007.

As tendências recentes de salários mais altos em Portugal têm sido insustentáveis? É bastante improvável à luz da evolução do trabalho em percentagem do PIB, tal como é apresentado na figura 5.4. O trabalho em percentagem do PIB permaneceu relativamente estável, aproximadamente 60 por cento do PIB durante os anos de 1990 antes de começar a diminuir no início dos anos 2000 para menos de 52 por cento em 2015.⁶ A diminuição do trabalho em percentagem do PIB foi brevemente interrompida durante 2008-09, pois os lucros foram mais afetados do que o trabalho durante as fases iniciais da crise económica global - apontando para um comportamento contra cíclico do trabalho em percentagem do PIB também observado noutros países. Talvez mais surpreendente seja a diminuição contínua do trabalho em percentagem do PIB nos anos subsequentes até 2015, quando esta diminuição foi interrompida.

Estas tendências do trabalho em proporção do PIB sugerem que a moderação salarial se verificou num contexto de um aumento mais rápido da produtividade laboral desde o fim dos anos 90. A figura 5.5 revela, de facto, que, entre 2002 e 2016, a produtividade do trabalho (medida aqui como o PIB por

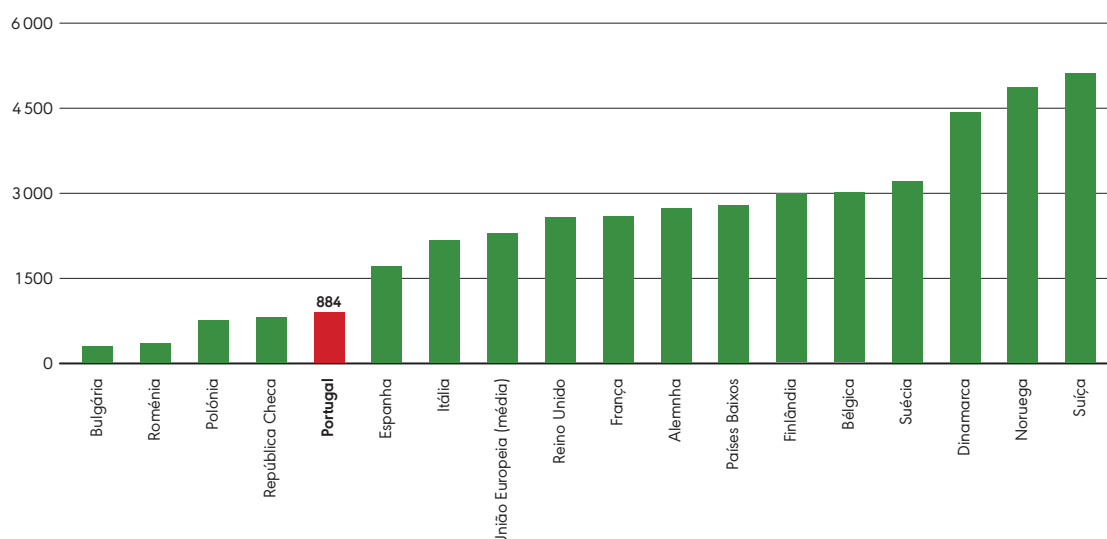
6. O trabalho em proporção do PIB é definido como o total da remuneração dos trabalhadores em percentagem do produto interno bruto (uma medida da produção total), ambos em valores nominais. O total da remuneração refere-se ao total em dinheiro ou em espécie, a pagar por uma empresa a um trabalhador em troca do trabalho realizado por este durante o período contabilístico.

FIGURA 5.5 Tendências de crescimento nos salários médios reais e na produtividade do trabalho em Portugal, 2002–16



Fonte: Base de Dados Global da OIT sobre Salários; Tendências Mundiais de Emprego da OIT (na sigla em inglês GET). Para Portugal, os cálculos da OIT são baseados nos Quadros de Pessoal, Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

FIGURA 5.6 Salários mensais na Europa (equivalente a tempo completo, em euros)



Fonte: OIT baseada na remuneração horária média, todos os trabalhadores (excluindo estagiários).

trabalhador) subiu mais rapidamente do que os salários reais - sobretudo devido à “dissociação” após 2010. Observou-se uma dissociação semelhante durante um período de tempo mais longo num estudo recente da Comissão Europeia sobre as dinâmicas salariais na União Económica e Monetária (UEM), tendo sido observado que Portugal e a Irlanda eram os dois países com as maiores diferenças entre crescimento salarial e crescimento da produtividade entre 2000 e 2016 (CE, 2018). Esta diminuição do trabalho em proporção do PIB, em combinação com um crescimento económico relativamente mais forte e uma diminuição da taxa de desemprego em 2017, sugere que poderá haver margem de manobra para se considerar de forma sustentável e cautelosa aumentos dos salários no futuro.⁷

Para além de se ter verificado uma diminuição da proporção do trabalho durante as últimas duas décadas e do aumento dos salários não ter acompanhado o crescimento da produtividade, vale a pena relembrar que Portugal permanece um país de salários baixos de acordo com os padrões europeus - não obstante um aumento do salário real médio superior a 50 por cento entre 1988 e 2013 (Portugal, Raposo e Reis, 2018). Convertendo as estimativas do Eurostat dos salários bruto por hora num número equivalente a tempo completo (partindo do pressuposto de 40 horas de trabalho por semana), o salário médio mensal

7. Consultar também Onaran e Obst, 2016, que constataram que em Portugal, tal como noutros dez Estados-Membros da UE a 15, uma diminuição da proporção dos salários no rendimento nacional conduz a menos crescimento e, consequentemente, uma proporção dos salários mais elevada conduziria a um crescimento mais rápido.

em Portugal em empresas com dez ou mais trabalhadores é inferior a 900€ por mês, em comparação com mais de 2 000€ no conjunto da UE (figura 5.6).

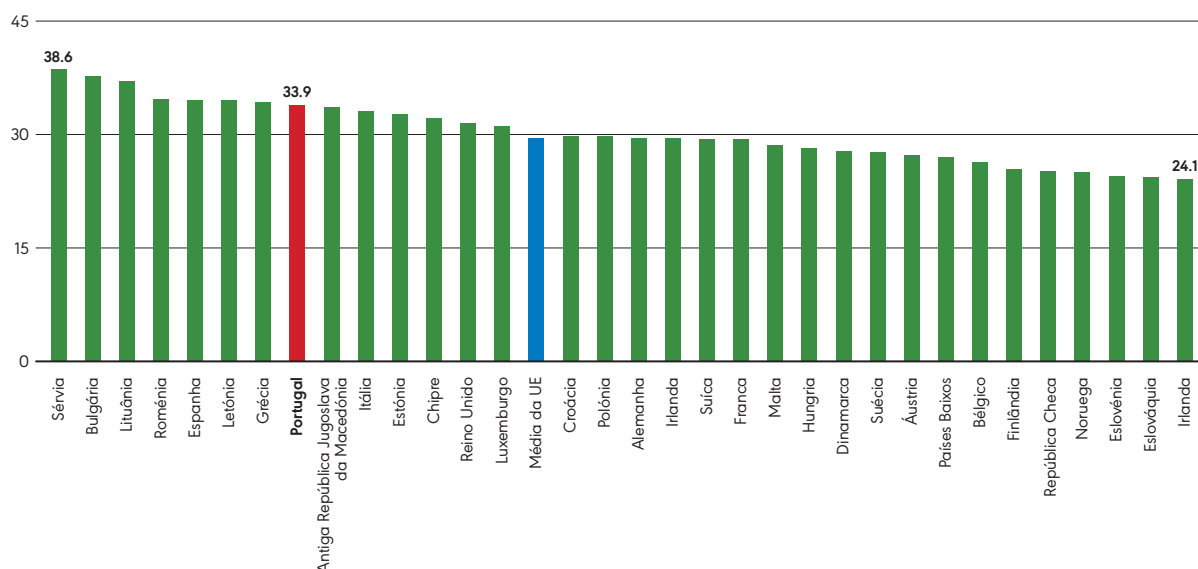
No que diz respeito ao setor público, Portugal implementou uma redução na massa salarial do setor público entre 2010–14, no âmbito do grande esforço de consolidação fiscal. Os setores da educação e da saúde foram os que mais contribuíram para a redução da massa salarial, que foi conseguida através de uma combinação da redução do emprego na administração pública - conseguido sobretudo através de desgaste e de um corte no número de trabalhadores com contratos temporários - assim como através de cortes salariais temporários, com cortes maiores no caso dos trabalhadores com remunerações mais elevadas. De acordo com o FMI, tal incluiu cortes salariais entre 3,5 e 10 por cento, em 2011, para salários acima dos 1 500 €, a suspensão do subsídio de férias e do subsídio de natal, em 2012, e de cortes adicionais entre 2,5 por cento a 12 por cento no caso dos salários acima dos 600 €, em 2014 (FMI, 2017b). Progressões adicionais nas carreiras foram congeladas como um meio de conter a despesa com salários no setor público. Estes cortes já foram totalmente revertidos e a progressão nas carreiras descongelada. Qualquer aumento salarial futuro no setor público deve, claro está, ter em consideração os efeitos na massa salarial do setor público e na situação orçamental.

Desigualdades de rendimento, pobreza e distribuição salarial

Em Portugal existe uma desigualdade de rendimentos relativamente elevada e pobreza. Três indicadores relevantes são apresentados na figura 5.7. Considerando, em primeiro lugar, o índice Gini, observamos que este valor para Portugal representa cerca de 0,34, um valor mais elevado do que em muitos outros países europeus, muito embora seja mais baixo do que em Espanha e na Grécia. Utilizando um indicador diferente - a proporção da população em risco de pobreza (ou seja, com rendimento abaixo dos 60 por cento da média) – Portugal, em 2016, está novamente na metade superior da distribuição, com uma taxa de 19 por cento das pessoas em risco.

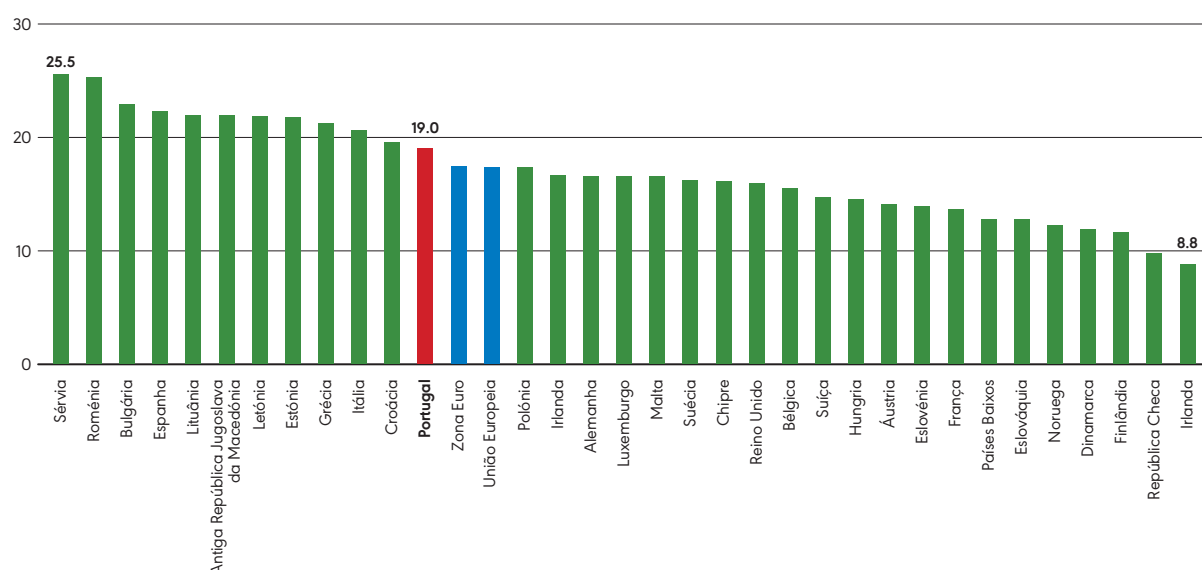
A elevada desigualdade de rendimento em Portugal já foi observada por outros autores no passado, que também observaram que Portugal alcançou resultados significativos na redução da desigualdade económica e da pobreza antes do início da crise económica - mas que este progresso foi interrompido pela crise.⁸ A figura 5.7c demonstra que Portugal também apresenta uma desigualdade salarial relativamente elevada em comparação com os padrões internacionais.

FIGURA 5.7a O coeficiente de Gini de desigualdade de rendimento familiar, 2016



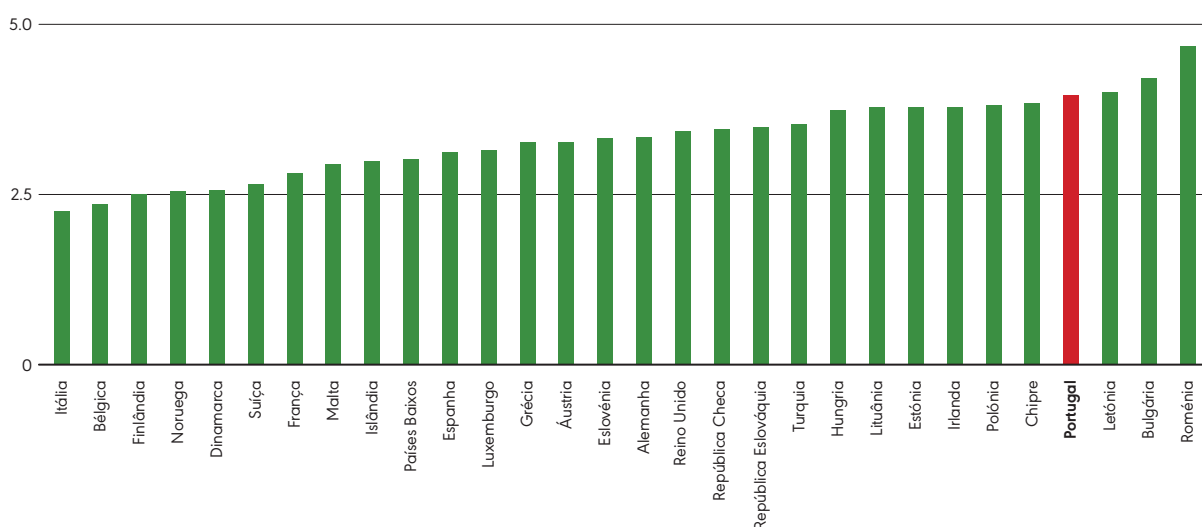
Fonte: Inquérito ao Rendimento às Condições de Vida (SILC), UE,

8. Consultar Rodrigues, Figueiras e Junqueira, 2016 ou Arnold e Rodrigues, 2015.

FIGURA 5.7b Percentagem da população em risco de pobreza, 2016

Nota: A taxa de risco de pobreza é a percentagem de pessoas com um rendimento disponível equivalente (após a transferência social) abaixo do limiar de risco de pobreza, que é definido a 60 por cento do rendimento mediano disponível após as transferências sociais.

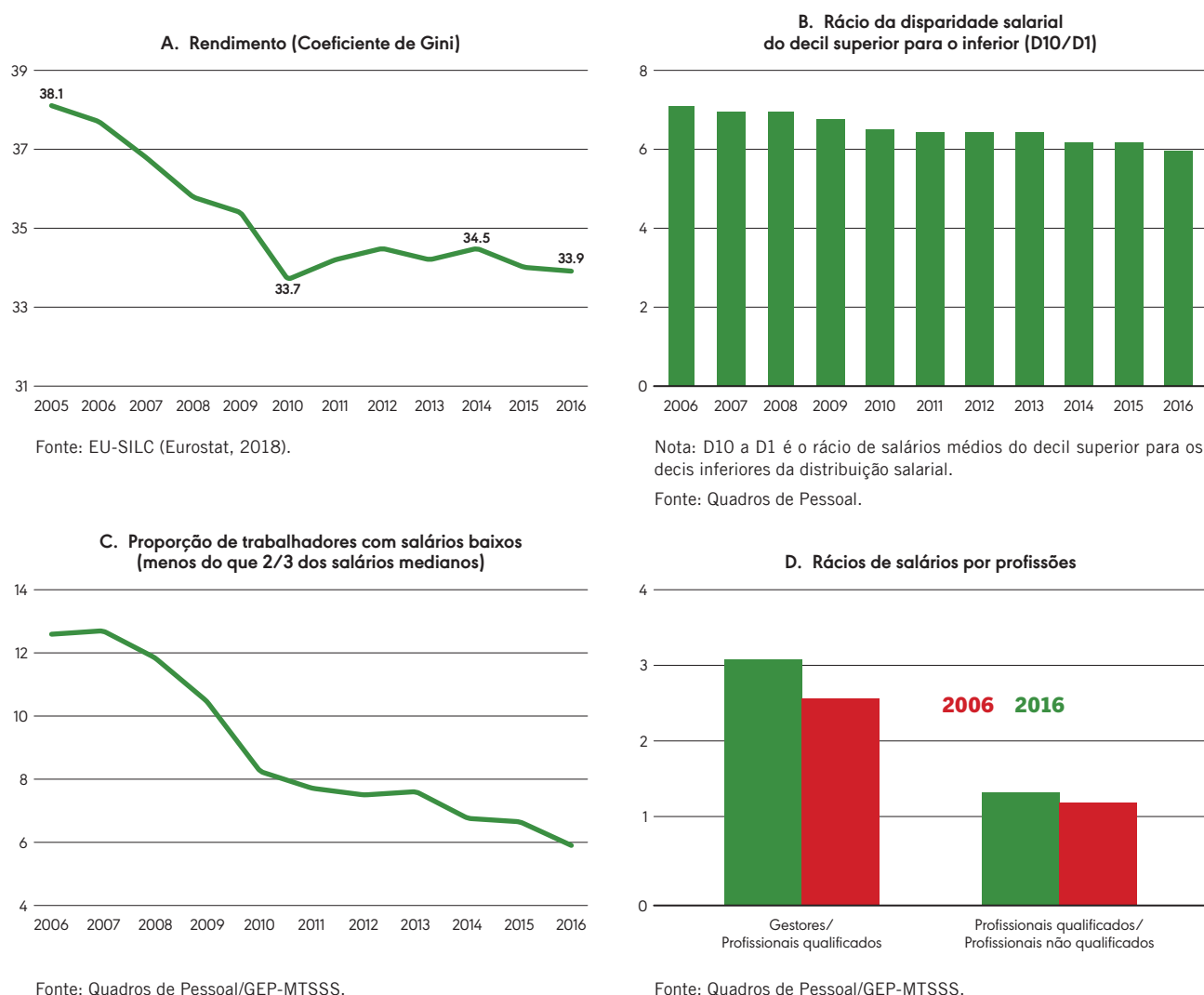
Fonte: Eurostat.

FIGURA 5.7c Desigualdade de rendimentos na Europa

Fonte: Rácios do rendimento bruto por decil da OCDE (2014–16).

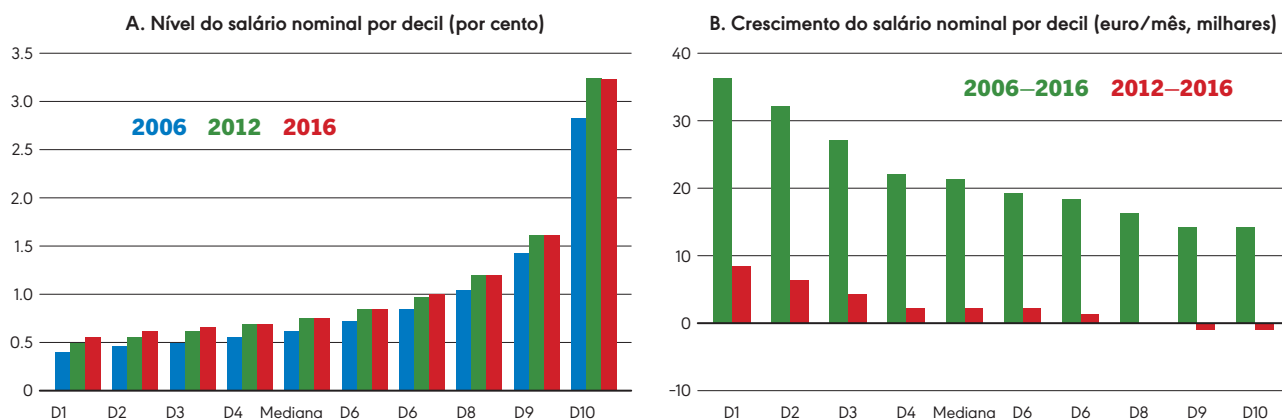
A figura 5.8 (painel esquerdo) mostra como a desigualdade de rendimento - medida com o coeficiente de Gini - diminuiu em Portugal entre 2005 e 2010 e como é que a crise interrompeu esta diminuição gradual. Os outros painéis na figura mostram a evolução das diferentes medidas da distribuição salarial entre 2006 e 2016. O painel (b) mostra que houve uma diminuição de 7 para 6, de 2006 para 2016, na relação entre os salários englobados nos 10 por cento mais bem pagos e os 10 por cento menos bem pagos. O painel (c) mostra como a proporção dos trabalhadores com remunerações baixas (com salários dois terços abaixo da mediana) também diminuiu antes da crise e novamente desde 2014; e o painel (d) mostra que a diferença salarial entre gestores e profissionais qualificados, assim como entre profissionais qualificados e mão de obra não qualificada, também diminuiu.

FIGURA 5.8 Medidas de desigualdade de rendimento e salarial



Para uma melhor compreensão da razão pela qual se verificou uma diminuição da desigualdade, a figura 5.9 ilustra o modo como os salários médios de diferentes decis evoluíram durante o período 2006-16. O painel esquerdo revela que entre 2006 e 2012, os salários de todos os grupos aumentaram, enquanto que entre 2012 e 2016 aumentaram apenas os salários baixos. A taxa de crescimento total nos salários nominais para trabalhadores em diferentes decis é ilustrada no lado direito e mostra que, durante todo o período entre 2006–16, os salários nos decis superiores aumentaram menos - inclusive diminuíram entre 2012–16 – em comparação com os salários nos decis inferiores, que aumentaram mais de 30 por cento.

FIGURA 5.9 Distribuição salarial por decil (salário médio de cada decil)



Fonte: GEP/MTSSS.

Analisando mais pormenorizadamente a distribuição salarial, na figura 5.10 são apresentados os salários médios mensais para diferentes trabalhadores por nível de escolaridade e na figura 5.11 são apresentados os salários por grupo etário. Como seria de prever, os salários médios aumentaram com o nível de escolaridade e a idade (até um determinado ponto). Analisando a evolução ao longo do tempo, observa-se que os salários dos trabalhadores com mais escolaridade diminuíram, enquanto que os salários médios dos trabalhadores com menos escolaridade aumentaram. Na figura 5.12, salários médios por região, e na figura 5.13 salários médios por setor, constata-se que os salários médios são mais elevados na região de Lisboa e no setor da eletricidade e do gás, seguido pelos setores financeiro e imobiliário. Os salários são mais baixos na agroindústria e pescas, nos hotéis e restaurantes (salientamos que os serviços privados, tais como o trabalho doméstico, não foram incluídos neste conjunto de dados).

FIGURA 5.10 Salários mensais de trabalhadores por conta de outrem por nível de escolaridade (euros, milhares)

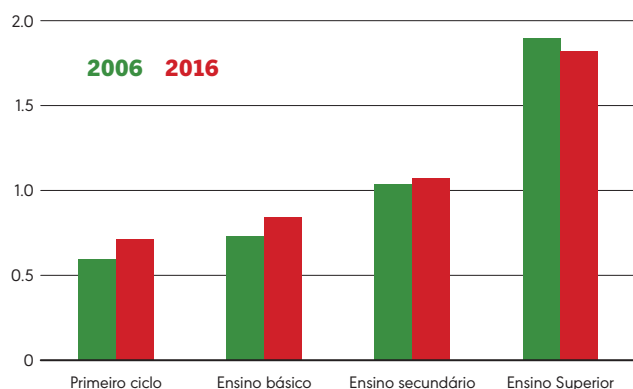
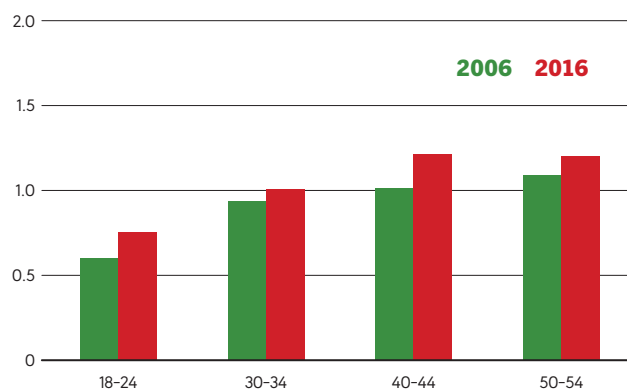
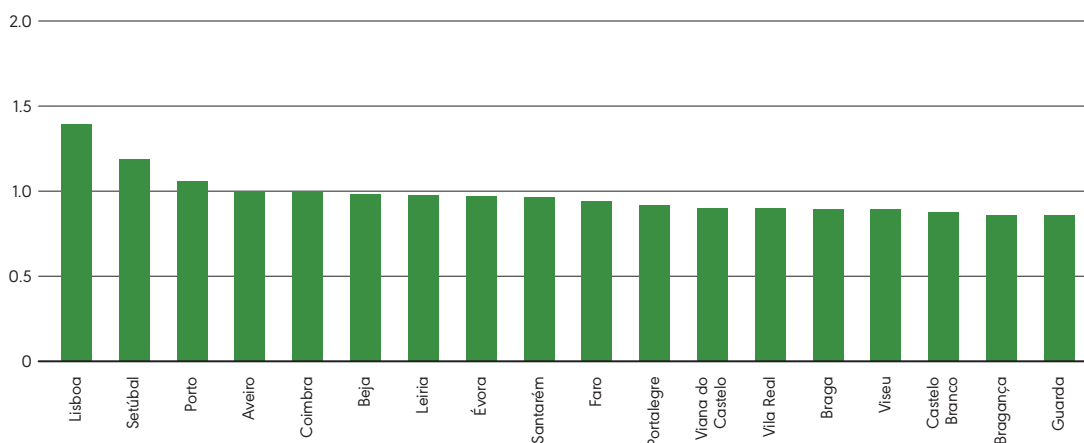


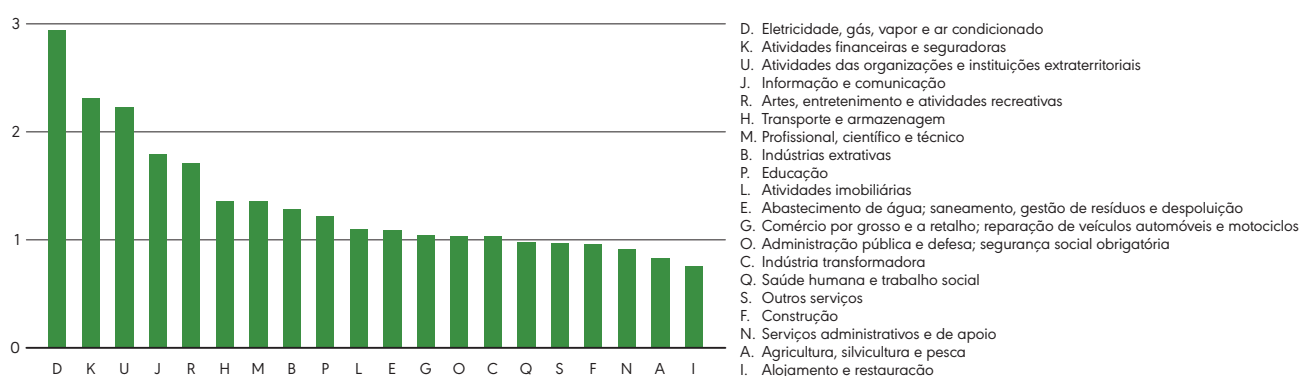
FIGURA 5.11 Salários mensais de trabalhadores por conta de outrem por grupo etário (euros, milhares)



Fonte: Quadros de Pessoal, Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

FIGURA 5.12 Salários mensais de trabalhadores por conta de outrem por região (euros, milhares)

Fonte: Quadros de Pessoal, Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

FIGURA 5.13 Salários mensais de trabalhadores por setor de atividade (euros, milhares)

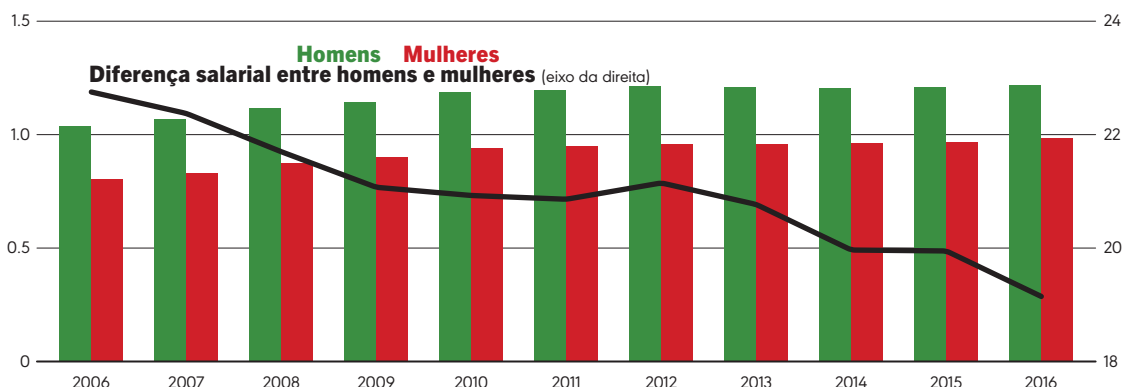
Fonte: Quadros de Pessoal, Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social

A evolução das diferenças salariais entre homens e mulheres

Outro aspeto importante da distribuição salarial é a sua distribuição entre homens e mulheres. A igualdade de género e a capacitação das mulheres é um dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), definido pela Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, e a prossecução de salário igual para trabalho igual ou de igual valor até 2030 é a meta do Objetivo 8 dos ODS sobre crescimento sustentável e inclusivo e trabalho digno. A diferença salarial entre homens e mulheres fornece alguma informação sobre a dimensão da igualdade de género no mercado de trabalho. No entanto, tal como é sublinhado pela OIT e não só,⁹ os fatores subjacentes às diferenças salariais “brutas” entre homens e mulheres (a diferença nos salários médios entre homens e mulheres) têm de ser profundamente analisados e compreendidos, de modo a informar as intervenções das políticas nacionais, tendo em vista a eliminação das diferenças salariais entre homens e mulheres.

9. Consultar Relatório Global da OIT sobre os Salários 2016/17 <http://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-wage-report/2016/lang--en/index.htm>, assim como o próximo Relatório Global da OIT sobre os Salários, que será dedicado a este assunto.

FIGURA 5.14 Salários mensais de trabalhadores por conta de outrem por sexo, 2006–2016 (euros, milhares)

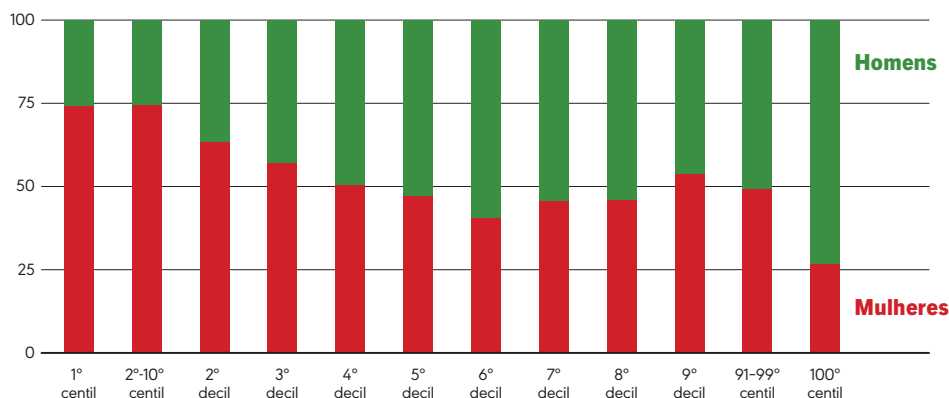


Fonte: GEP/MTSSS.

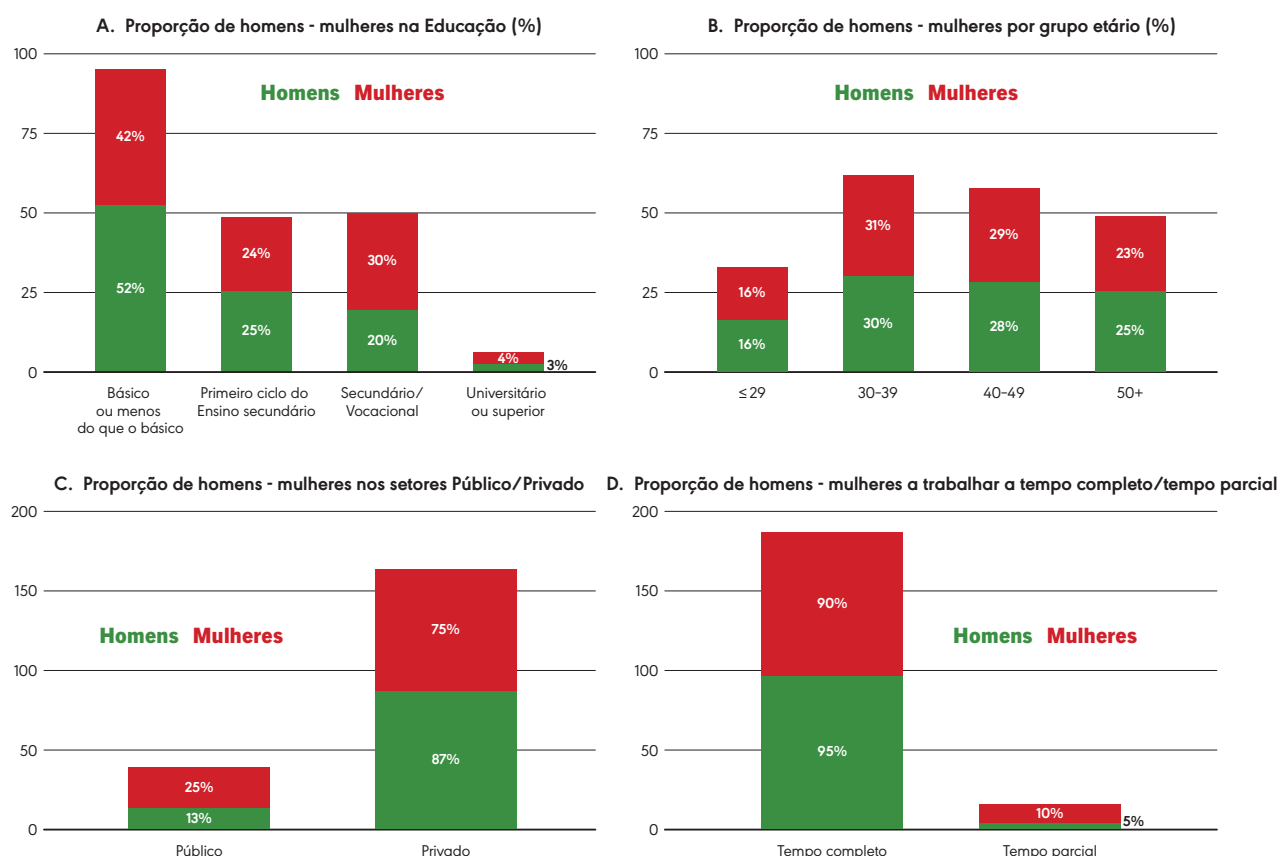
As mulheres, desde o início dos anos de 1990, dominaram as entradas no mercado de trabalho em Portugal e à medida que foram tendo mais qualificações, esta mudança foi acompanhada por uma diminuição das diferenças salariais entre homens e mulheres (Cardoso, Guimarães, Portugal e Raposo, 2016). Tendo em conta os anos mais recentes, a figura 5.14 mostra que os salários médios das mulheres aumentaram de alguma forma mais rapidamente do que os dos homens. O período entre 2006–2016 revela, por isso, uma maior diminuição na diferença salarial mensal entre homens e mulheres, de aproximadamente 23 por cento para 19 por cento.

Outra forma de analisar a diferença salarial entre homens e mulheres é mostrada na figura 5.15, que evidencia a proporção de homens e mulheres em diferentes partes da distribuição salarial, começando pelo decil inferior até ao decil superior (mais o centil superior e inferior nos dois extremos da distribuição). Apesar de terem um melhor nível de escolaridade, as mulheres estão sub-representadas na extremidade inferior da distribuição salarial. Constatamos que as mulheres representam mais de 70 por cento dos trabalhadores no decil e centil inferiores, enquanto que representam menos de 30 por cento no centil superior, um fenómeno que ilustra o “teto de vidro” que impede as mulheres de terem igual acesso a lugares de topo.

FIGURA 5.15 Proporção de homens e mulheres na distribuição salarial (por cento)



Nota: Estimativas da OIT para Portugal baseadas no conjunto de dados do Inquérito Europeu sobre a Estrutura dos Salários (na sigla em inglês SES), 2014. O conjunto de dados inclui trabalhadores em empresas com 10 ou mais trabalhadores.

FIGURA 5.16 Características dos homens e das mulheres

Nota: Estimativas da OIT para Portugal baseadas no conjunto de dados do Inquérito Europeu sobre a Estrutura dos Salários (na sigla em inglês SES), 2014.

O conjunto de dados inclui trabalhadores em empresas com 10 ou mais trabalhadores.

Os dados no Painel A seguem a estrutura da classificação internacional tipo da educação (ISCED)

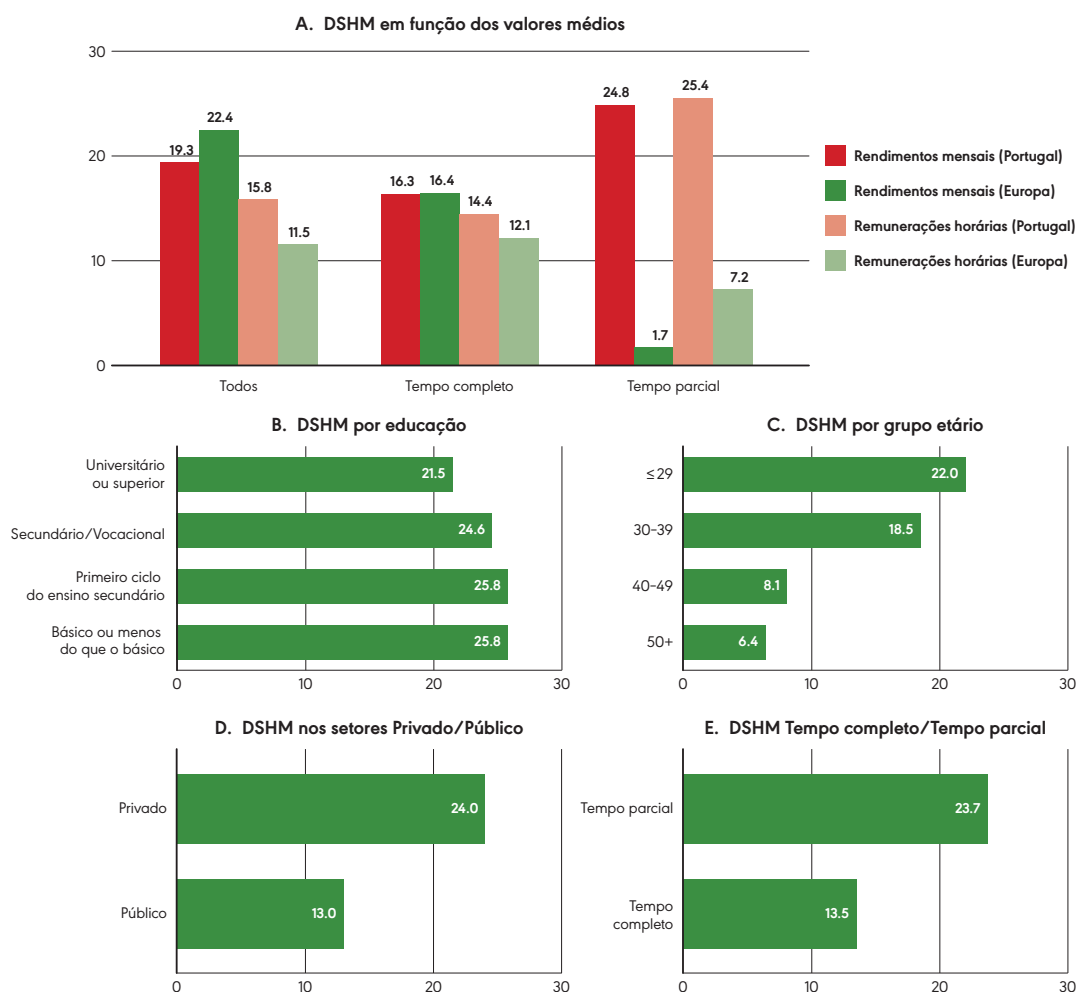
TP: os trabalhadores a tempo parcial são descritos como aqueles que declaram trabalhar normalmente menos de 35 horas; TC: os trabalhadores a tempo completo são trabalhadores descritos como aqueles que declaram trabalhar habitualmente 35 ou mais horas.

Em Portugal, as mulheres têm salários mais baixos do que os homens, não obstante o facto de terem níveis de escolaridade superiores.. Tal como é apresentado na figura 5.16 (painel superior esquerdo), as mulheres ultrapassam os homens no que diz respeito à escolaridade ao nível do ensino superior (4 por cento em comparação com os 3 por cento da população total) e são maioritárias no que diz respeito ao ensino secundário e à conclusão de formação profissional (30 por cento em comparação com 20 por cento). De igual modo, é significativamente maior o número de homens que concluíram o ensino básico ou menos (52 por cento dos homens em comparação com 42 por cento das mulheres), no entanto, no que diz respeito à conclusão do ensino secundário, ambos estão praticamente numa situação de igualdade (25 por cento dos homens e 24 por cento das mulheres).

O painel superior direito da figura 5.16 mostra que o perfil etário de homens e mulheres no mercado de trabalho é muito similar. A diferença reside no facto de uma percentagem maior de mulheres trabalhar no setor público e também são mais as mulheres que trabalham a tempo parcial. O painel inferior esquerdo mostra que os homens predominam no setor privado, pois representam 87 por cento de todos os homens que trabalham por conta de outrem em comparação com a proporção de mulheres de 75 por cento de todas as mulheres que trabalham por conta de outrem. Por outro lado, há mais mulheres a trabalhar no setor público, 25 por cento em comparação com 13 por cento de homens. O painel inferior direito mostra que 10 por cento das mulheres trabalham a tempo parcial, o dobro dos homens, 5 por cento.

O facto de haver mais mulheres do que homens a trabalhar a tempo parcial pode explicar uma determinada proporção da diferença salarial mensal entre homens e mulheres. A figura 5.17 mostra que quando

FIGURA 5.17 A diferença salarial na remuneração horária entre homens e mulheres



Nota: Estimativas da OIT para Portugal baseadas no conjunto de dados do Inquérito Europeu sobre a Estrutura dos Salários (na sigla em inglês SES), 2014.

a diferença salarial é calculada numa base horária (usando o conjunto de dados do Inquérito sobre a Estrutura dos Salários do Eurostat) diminui de 19 por cento para cerca de 16 por cento, que é mais elevada do que a média europeia de 11,5 por cento, usando os mesmos dados e a mesma metodologia. Outros painéis na figura 5.17 mostram que a diferença salarial entre homens e mulheres é maior no setor privado do que no público; é maior no caso dos trabalhadores com mais idade do que nos trabalhadores mais jovens; é maior no caso das mulheres com menos escolaridade do que nas mulheres com mais escolaridade e também é maior nos trabalhadores a tempo parcial do que nos trabalhadores a tempo completo.

Apesar de terem sido alcançados muitos progressos nas décadas recentes para aumentar a participação da população ativa feminina - para aumentar os níveis de competências e reduzir a diferença salarial entre homens e mulheres - as mulheres continuam a auferir somente cerca de quatro quintos dos salários dos homens. Esta diferença tem sido atribuída a um conjunto de fatores, nomeadamente ao facto de as mulheres tendencialmente trabalharem em empresas e em postos de trabalho cujo salário é menor e não terem igual acesso a lugares de topo - o chamado “teto de vidro” (Cardoso et al., 2016). Devem desenvolver-se mais esforços para uma melhor compreensão desta diferença, tendo em vista o desenvolvimento de políticas adequadas para garantir a igualdade entre homens e mulheres no mundo do trabalho.

O salário mínimo

O salário mínimo nacional mensal, é definido pelo Governo e é aplicado a todos os trabalhadores independentemente do setor onde trabalham, da profissão ou da empresa onde trabalham ou da idade ou da localização do seu posto de trabalho. O salário mínimo é pago pelas horas-normais de trabalho que se espera que um trabalhador realize. No caso dos trabalhadores que têm um horário inferior ao horário a tempo completo, o salário mínimo é pago pro-rata de acordo com as horas trabalhadas. Por exemplo, um trabalhador a tempo parcial que faz metade das horas normais de trabalho recebe metade do salário mínimo. A evolução do salário mínimo desde 2011 é apresentada no quadro 5.1. O valor do salário mínimo foi congelado entre 2011 e setembro de 2014 e foi aumentado em outubro de 2014 e, em seguida, de forma regular. Espera-se que seja eventualmente aumentado novamente para 600€ em 2019. Em termos absolutos, conforme é mostrado na Figura 5.18, permanece relativamente modesto de acordo com os padrões europeus. Em termos relativos, no entanto, quando comparado com o salário médio, conforme ilustrado na Figura 5.19, o salário mínimo em Portugal é relativamente elevado.

5.1 Salário mínimo nacional, 2011-18 (mensal em euros)

QUADRO	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
	485	485	485	490	505	530	557	580

Fonte: MTSSS.

FIGURA 5.18 Salários mínimos por mês (euros, milhares)

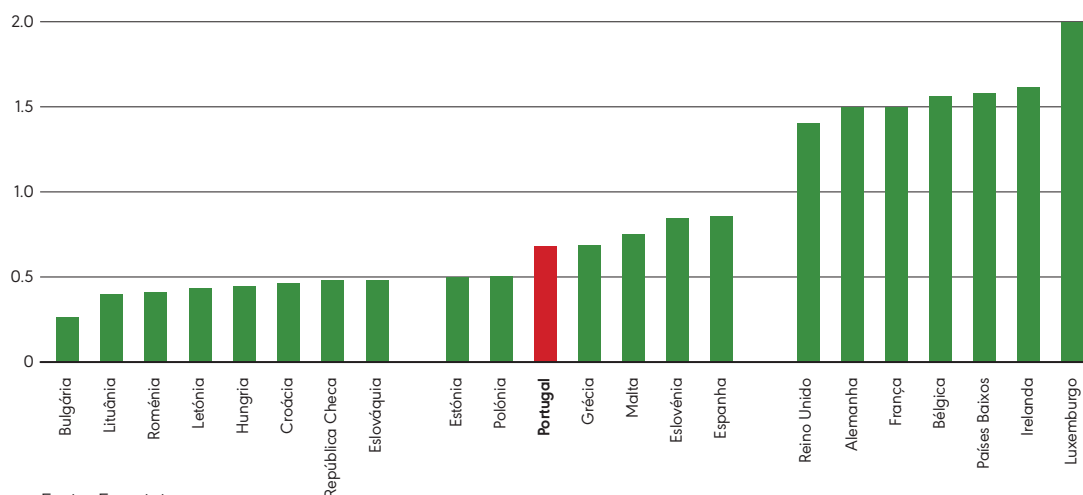


FIGURA 5.19 Salários mínimos em percentagem dos rendimentos médios

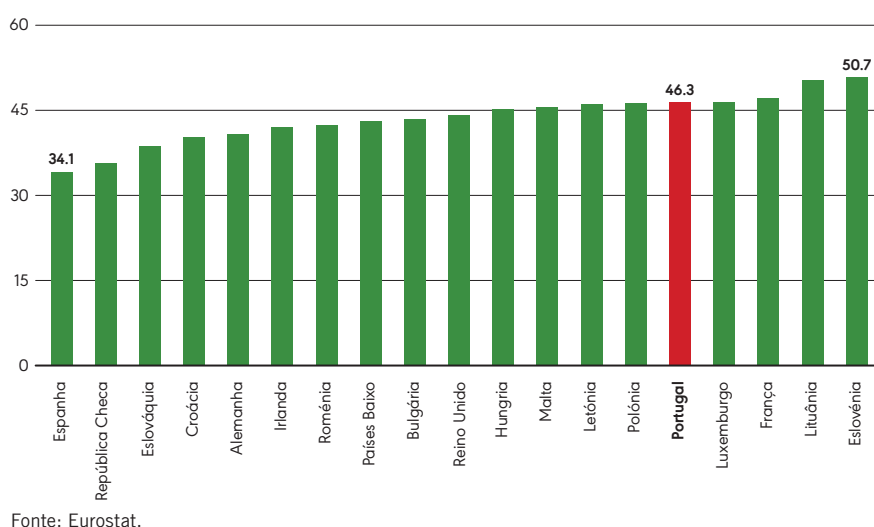
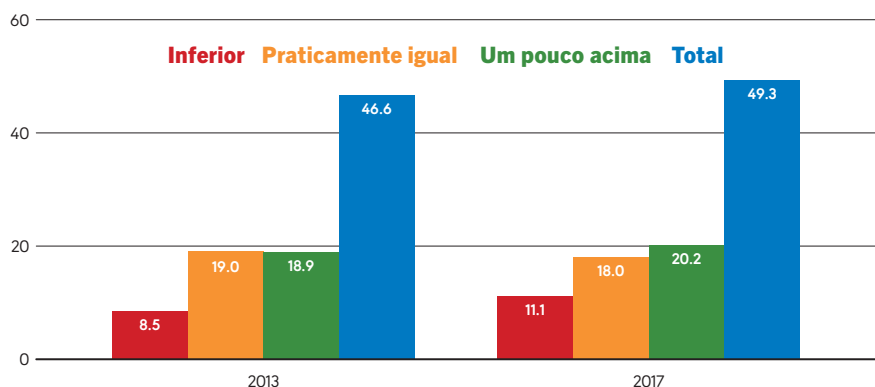


FIGURA 5.20 Percentagem de trabalhadores pagos abaixo, praticamente igual e um pouco acima do salário mínimo, 2013 e 2017



Nota: "Inferior" refere-se a trabalhadores que auferem menos de 95 por cento do salário mínimo; "Praticamente igual" refere-se a trabalhadores que auferem entre 95 e 105 por cento do salário mínimo; "Um pouco acima" refere-se a trabalhadores que auferem entre 105 e 125 por cento do salário mínimo; "Total" refere-se ao somatório dos três grupos.

Fonte: Estimativa da OIT baseada no Inquérito ao Emprego (2017) do Instituto Nacional de Estatística.

A importância do salário mínimo como intervenção política em Portugal é confirmada, através de uma análise mais profunda que revela que uma proporção relativamente assinalável de trabalhadores auferem o salário mínimo. Usando os micro dados do Inquérito ao Emprego, a figura 5.20 estima-se que, em 2017, havia cerca de 18 por cento de trabalhadores que auferiam entre 95 por cento e 105 por cento do salário mínimo e outros 20 por cento dos trabalhadores não auferiam mais do que 25 por cento mais do salário mínimo. Esta figura também é importante para se compreender os efeitos do salário mínimo, pois um aumento na taxa não afeta apenas os trabalhadores que auferem o salário mínimo, normalmente também dá azo a alguns aumentos salariais no caso dos trabalhadores que auferem salários um pouco mais elevados (os chamados efeitos indiretos). Estas estimativas são relativamente similares às do relatório anual do salário mínimo do Governo, que indica que, em janeiro de 2017, com o aumento do valor do salário mínimo de 530 € para 557 €, a proporção de trabalhadores a auferirem o salário mínimo subiu de 22,8 por cento, e posteriormente desceu para 21,6 por cento em setembro de 2017 (GEP, 2017).

Quem é que ganha o salário mínimo em Portugal? Na figura 5.21 são apresentadas as características dos trabalhadores que auferiam o salário mínimo em abril de 2017. Constatamos que a diferença no perfil etário entre os trabalhadores que ganham o salário mínimo e a população global de trabalhadores é bastante pequena. Surpreendentemente, em 2017, mais de dois terços dos trabalhadores que auferiam o salário mínimo tinham 35 ou mais anos de idade. Claramente, o efeito do salário mínimo não está limitado aos trabalhadores jovens nem aos que acabaram de entrar no mercado de trabalho, mas também protege muitos trabalhadores adultos experientes de um salário indevidamente baixo. As mulheres estão sobre-representadas, pois representam 53,6 por cento de todos os trabalhadores que auferem o salário mínimo em comparação com 46,3 por cento da população geral de trabalhadores. Conforme esperado, os trabalhadores com pouca escolaridade estão sobre-representados na parte inferior - muito embora cerca de um terço dos trabalhadores que auferem o salário mínimo têm escolaridade secundária ou superior - assim como os trabalhadores das microempresas com menos de 10 trabalhadores (muito embora também, neste caso, mais de um quarto dos trabalhadores que auferem o salário mínimo trabalham em grandes ou muito grandes empresas, com 50 ou mais trabalhadores). Analisando a incidência dos trabalhadores que ganham o salário mínimo por setor, observamos uma percentagem particularmente elevada de trabalhadores que ganham o salário mínimo na agricultura, nos hotéis e restaurantes, no imobiliário, na construção e noutros serviços.

A figura 5.22 mostra que os trabalhadores com salários baixos, na sua grande maioria, vivem em agregados familiares com um rendimento relativamente baixo. De facto, de acordo com esta estimativa, cerca de 70 por cento dos trabalhadores com salários baixos encontram-se entre os 30% de agregados familiares mais pobres, o que demonstra que os salários mínimos, mesmo quando não visam apenas os mais pobres, beneficiam e melhoram sobretudo as vidas dos trabalhadores com salários baixos e as respetivas famílias. Mas tal como é também claro nesta figura, muitos dos trabalhadores com rendimentos baixos estão desempregados, não são trabalhadores por conta de outrem, sublinhando a importância de outras fontes de rendimento para este grupo, sobretudo o subsídio de desemprego e outras transferências sociais.

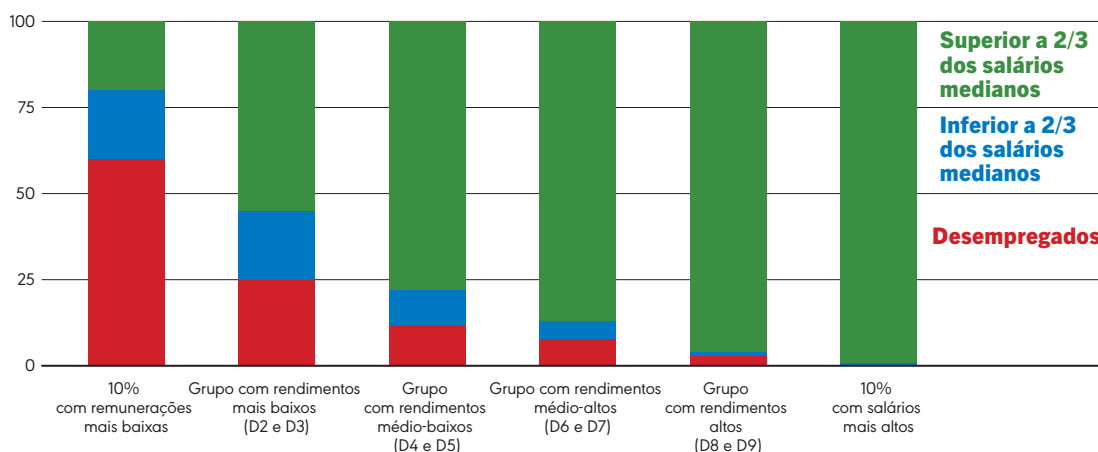
FIGURA 5.21 Características dos trabalhadores que auferem o salário mínimo, 2017



Fonte: GEP, dezembro de 2017.

Ao mesmo tempo, como o salário mínimo – em relação ao salário médio ou mediano – é relativamente elevado em Portugal, seria importante reforçar o sistema existente para uma monitorização tripartida dos efeitos do salário mínimo no emprego e, em particular, no emprego jovem, recorrendo a metodologias de avaliação mais robustas. Tal seria importante para garantir que futuros aumentos do salário mínimo não tenham efeitos adversos assinaláveis no emprego.

FIGURA 5.22 Situação no mercado de trabalho e salários por nível do rendimento familiar per capita (por cento)



Fonte: Relatório Global da OIT sobre os Salários baseado no Inquérito de Estatísticas do Rendimento e das Condições de Vida na União Europeia, 2014

5.1 O Guia da OIT sobre políticas em matéria de salário mínimo

CAIXA

O Guia da OIT sobre políticas em matéria de salário mínimo (www.ilo.org/minimumwage) baseia-se nas normas existentes da OIT e na diversidade das práticas internacionais. Disponibiliza informações sobre questões fundamentais no que diz respeito a boas práticas e sublinha diferentes opções que podem ser adotadas em função das preferências nacionais e das circunstâncias de cada país. Alguns princípios, no entanto, têm uma relevância geral para os países que têm um sistema de salário mínimo.

A Convenção da OIT (nº 131), sobre a Fixação de Salários Mínimos, 1970 preconiza os salários mínimos que acomodam um vasto leque de aplicações e que são concebidos e adotados em consulta com os parceiros sociais e preveem, quando indicado, a sua participação direta, em pé de igualdade. Para além disso, a Convenção preconiza a participação de “pessoas com uma competência reconhecida para representar os interesses gerais do país” e a sua nomeação após consulta com os parceiros sociais. Em muitos países, existe um processo de concertação tripartida no âmbito de instituições de diálogo social, tais como comissões tripartidas dos salários, conselhos de salários e outros órgãos tripartidos com competências gerais no âmbito dos assuntos económicos e sociais.

Segundo a Convenção, os elementos que devem ser tidos em consideração para se determinar o nível do salário mínimo serão na medida do possível e adequados às práticas e condições nacionais, e incluem: (a) as necessidades dos trabalhadores e das suas famílias, tendo em conta o nível geral de salários no país, o custo de vida, os benefícios da segurança social e os padrões de vida de outros grupos sociais; (b) os fatores económicos, nomeadamente as exigências do desenvolvimento económico, os níveis de produtividade e a vontade de atingir e manter um elevado nível de emprego. Entende-se que estes critérios não são exaustivos, mas procuram um equilíbrio entre os fatores económicos e sociais. De modo a manter a respetiva relevância, os salários mínimos também devem ser regularmente atualizados. O salário mínimo também deve ser revisto, preferencialmente numa base regular, tendo em vista garantir um ajustamento da taxa de modo a refletir as alterações do custo de vida e as circunstâncias económicas.

A Convenção sobre a Fixação dos Salários Mínimos também preconiza “medidas adequadas, tais como uma inspeção adequada reforçada por outras medidas necessárias”, de modo a garantir a aplicação efetiva de todas as disposições relativas ao salário mínimo. Elevadas taxas de incumprimento dão origem a consequências negativas não só para os trabalhadores e as suas famílias, cujos direitos são violados, mas também para os empregadores cumpridores, pois dão às empresas não cumpridoras vantagens de custo ilegítimas. A taxa de cumprimento é afetada por uma série de fatores, nomeadamente o nível a que é definido o salário mínimo, assim como por fatores institucionais. Neste guia são dados alguns exemplos sobre o modo como aumentar o cumprimento através de campanhas de informação e de consciencialização, assim como toda uma série de outras medidas.

Fonte: OIT, 2016c (www.ilo.org/minimumwage)

■ Considerações políticas

Crescimento salarial sustentável

A retoma do crescimento económico, a diminuição da taxa de desemprego e a dissociação entre salários e produtividade, assim como a diminuição do trabalho em proporção do PIB sugerem que possa haver alguma margem para se considerar, de forma sustentável e cuidadosa, a possibilidade de aumentos salariais no futuro. No entanto, qualquer aumento salarial futuro no setor público deve ter em consideração os efeitos na massa salarial do setor público e na situação orçamental do país. O crescimento salarial sustentável é ainda mais importante tendo em conta o facto de o salário médio em Portugal continuar baixo, de acordo com os padrões europeus, o que também ajuda a explicar a razão pela qual tantos jovens portugueses optaram por procurar trabalho noutros países.

Eliminar as diferenças salariais entre homens e mulheres

Devem ser desenvolvidos mais esforços para melhor se compreender as forças subjacentes à diferença salarial entre homens e mulheres, tendo em vista o desenvolvimento de políticas adequadas para reduzir ainda mais esta diferença, garantindo, assim, a igualdade entre homens e mulheres no mundo do trabalho. Para ultrapassar a desigualdade salarial é necessário um esforço sustentado a vários níveis e um amplo leque de abordagens políticas, incluindo o combate aos estereótipos de género sobre o papel e as aspirações das mulheres, o reforço das políticas em matéria de maternidade, paternidade e licença parental, assim como a promoção de um maior equilíbrio na partilha das responsabilidades familiares. Salário igual ao nível das empresas também requer métodos de avaliação dos postos de trabalho sem enviesamento de género.

Monitorização do efeito do salário mínimo no emprego, sobretudo no emprego jovem

O salário mínimo é um instrumento importante do mercado de trabalho em Portugal, que contribuiu para aumentar os salários dos trabalhadores com baixas remunerações e reduzir a desigualdade salarial. Embora o salário mínimo seja baixo em termos absolutos face a outros países europeus, é relativamente elevado quando comparado com o salário mediano em Portugal. Por esta razão, seria muito importante reforçar o sistema para uma monitorização rigorosa dos efeitos do salário mínimo no emprego e, em particular, no emprego jovem através das metodologias mais recentes de monitorização e de avaliação.

Investir na educação e nas competências dos trabalhadores com salários baixos

Finalmente, como a desigualdade salarial permanece relativamente elevada, não obstante o progresso alcançado no passado, deve ser dada uma atenção permanente à igualdade de acesso à educação, a políticas para aumentar as competências da mão-de-obra, sobretudo dos trabalhadores que estão na parte inferior da distribuição, algo que também contribui para salários mais altos e para uma menor desigualdade salarial. Uma importante fonte de desigualdade de rendimentos é a elevada incidência do desemprego e a decorrente pressão descendente sobre os salários na maioria das categorias de trabalhadores. A negociação coletiva (abordada no próximo capítulo) também pode contribuir para determinar os salários dos trabalhadores acima do mínimo obrigatório e contribuir para reduzir a desigualdade salarial.

Negociação coletiva e impacto das alterações legais e políticas desde 2009

PRINCIPAIS CONCLUSÕES

O diálogo social em Portugal manteve-se, de forma assinalável, fortemente presente antes, durante e após a crise. Muito embora o consenso geral tenha muitas vezes sido difícil de alcançar, os parceiros sociais foram consultados relativamente à maioria das decisões.

Todavia, as alterações à negociação coletiva impostas como resultado do MdE - em especial o congelamento da negociação coletiva no plano setorial - tiveram um impacto negativo ao nível da confiança entre as partes, intensificando as tensões e gerando obstáculos à recriação de uma tradição de negociação.

O objetivo do MdE e legislação subsequente no sentido de descentralizar a negociação coletiva do plano setorial e fortalecer a negociação ao nível das empresas não foi alcançado. As alterações à legislação e aos critérios de alargamento tiveram um impacto direto no número de convenções e trabalhadores abrangidos. Na verdade, a diferença entre a cobertura antes e depois da crise continua acentuada, apesar da recuperação substancial.

Em geral, as convenções coletivas continuam a estabelecer termos e condições que são iguais ou apenas ligeiramente superiores aos mínimos exigidos por lei, sobretudo no que respeita aos salários. O teor da maioria das convenções coletivas, com algumas exceções significativas recentes, aparentemente, manteve-se praticamente inalterado quando se comparam os períodos antes e depois da crise. Isto aponta para a necessidade de se revitalizar a cultura de negociação e tornar as convenções mais dinâmicas e representativas dos desafios atuais do mercado de trabalho.

O acordo tripartido de 30 de maio de 2018 poderia constituir um marco importante na reconstrução de uma cultura de negociação coletiva mais forte. Este procura contemplar as principais preocupações das partes relativamente a duas das mais controversas questões no âmbito do MdE: banco de horas e a compensação por trabalho suplementar. Estabelece novas regras quanto à caducidade e renovação de convenções coletivas, o que se espera que promova um resultado mais dinâmico para a negociação e o fortalecimento do princípio do tratamento mais favorável. ■

Reformas legais e institucionais de negociação coletiva

A partir de 2009, foram introduzidas alterações significativas em matéria de legislação laboral e negociação coletiva em Portugal. Embora a crise da dívida soberana tenha constituído um período de intensas reformas no mercado de trabalho, sobretudo após o programa de ajustamento ter entrado em vigor em 2011, o processo de mudança já se encontrava em curso desde a entrada em vigor do Código do Trabalho, em 2003. A Lei de 2003 sistematizou as várias leis que compõem a legislação laboral portuguesa num único documento legal, tendo introduzido também algumas inovações, inclusivamente nas regras que regem a negociação coletiva.

As medidas mais importantes introduzidas durante o período compreendido entre 2009 e 2014, que afetam diretamente a negociação coletiva, podem ser caracterizadas pelos dois grandes tipos identificados por Marginson (2014). Em primeiro lugar, os que dizem respeito à descentralização da negociação coletiva, incluindo procedimentos de articulação entre níveis de negociação. Em segundo lugar, aqueles que afetam o alcance da negociação coletiva, nomeadamente limitando a sua duração no tempo após a caducidade e restringindo a extensão dos acordos setoriais para além dos membros afiliados das partes contratantes.

À semelhança dos casos de outros Estados-Membros europeus em circunstâncias semelhantes, estas medidas foram incluídas num Memorando de Entendimento (MdE), no qual Portugal se comprometeu com um programa a três anos de consolidação orçamental e reformas estruturais assinado em 2011 (CE 2011). Foram apresentadas como resposta necessária à crise com base no pressuposto de que a “desvalorização interna” seria necessária para recuperar a competitividade nacional (Deakin e Koukiadaki, 2013; Cruces et al., 2015). No MdE português, houve articulação no que diz respeito à necessidade de se “promover uma evolução salarial alinhada com a intenção de estimular a criação de emprego e melhorar a competitividade das empresas com vista a corrigir desequilíbrios macroeconómicos” e “promover ajustamentos salariais a acompanhar a produtividade a nível empresarial” (pp. 23-24).¹

Todavia, contrariamente a outros Estados-Membros que implementaram reformas comparáveis sob pressões idênticas, como são os casos da Grécia (Koukiadaki e Kokkinou, 2016) e de Espanha (Fernández Rodríguez et al., 2016; Cruces et al., 2015), as alterações à negociação coletiva em Portugal não constituíram uma rutura total com o anterior caminho da reforma, tendo as reformas mais controversas estiveram previamente em discussão pública a nível nacional. Dois importantes relatórios publicados em 2005 e 2006 apresentaram uma análise detalhada das relações de trabalho em Portugal e continham um conjunto de recomendações de alterações ao Código do Trabalho². Muitas delas, nomeadamente em matéria de descentralização da negociação e limites ao período subsequente aos acordos, foram integradas num acordo tripartido de 2008 que abriu caminho à primeira vaga de alterações à legislação laboral durante a crise.

No que concerne ao primeiro tipo de medidas relativas à descentralização, a Lei nº 7/2009, de 12 de fevereiro introduziu a possibilidade de estruturas não sindicais de representação dos trabalhadores que negociem convenções coletivas em empresas com pelo menos 500 trabalhadores (artigo 491º), um patamar posteriormente reduzido para 150 ao abrigo da Lei nº 23/2012, de 25 de junho (artigo 491º). Porém, a competência negocial destas estruturas estava ainda dependente de autorização sindical. Embora a possibilidade de convenções coletivas com cláusulas de articulação entre níveis já tenha sido legalmente possível, a Lei nº 23/2012 estipulou que as convenções setoriais poderiam conter cláusulas que viabilizassem questões como a mobilidade funcional e geográfica, a organização do tempo de trabalho e a compensação a serem reguladas por acordos a um nível inferior.

O segundo tipo de medidas - as que dizem respeito ao âmbito da negociação coletiva - teve, conforme ilustrado na secção três, um impacto mais considerável, já que tais medidas afetaram as bases institucionais do sistema. Apesar dos níveis relativamente baixos, tanto de filiação sindical, como de filiação do empregador,³ a elevada cobertura da negociação coletiva em Portugal foi viabilizada por três elementos fundamentais: a predominância do plano setorial de negociação, o recurso frequente a extensão administrativa das convenções coletivas para abranger todos os trabalhadores e empresas do respetivo setor e a validade das convenções após entrada em vigor, isto é, disposições legais que permitiram que as

1. http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2011-05-18-mou-portugal_en.pdf

2. Livro Branco sobre as Relações Laborais (CLBRL, 2007) e Livro Verde sobre as Relações Laborais (Dornelas et al., 2006).

3. De acordo com os dados recolhidos do Relatório Único e Quadros de Pessoal, a proporção de empresas ligadas a associações de empregadores foi de 19 por cento em 2014, tendo aumentado ligeiramente para 18,4 por cento em 2010. A mesma fonte de dados coloca a proporção de trabalhadores do setor privado membros de sindicatos nos 9,2 por cento, tendo esta descido ligeiramente dos 10,6% em 2010 (GEP/MTSSS, 2016). Contudo, os dados sobre a filiação sindical tendem a constituir uma subestimação, uma vez que dependem de relatórios por parte dos empregadores, que podem não estar totalmente a par da filiação sindical dos seus funcionários. Outras fontes colocaram a densidade sindical em Portugal nos 20 por cento em 2012 (OCDE, 2017).

convenções permanecessem válidas para além da duração contratada até serem substituídas por uma nova, exceto caso ambas as partes acordassem mutuamente em rescindi-la.

A impossibilidade de os empregadores rescindirem as convenções e a abordagem defensiva dos sindicatos relativamente aos direitos adquiridos significou que, mesmo que contratos fossem renovados, as alterações tendiam a concentrar-se essencialmente nas revisões salariais, tendo a maior parte do conteúdo permanecido igual, em alguns casos desatualizado face à lei (Dornelas et al., 2006).⁴ A possibilidade da caducidade das convenções por solicitação de uma das partes foi introduzida no Código do Trabalho de 2003 (Lei nº 99/2003, de 27 de agosto), conjuntamente com outras alterações legais, incluindo medidas para aumentar a flexibilidade interna, em especial no que ao tempo de trabalho diz respeito. Porém, muito embora estas alterações visassem revitalizar a negociação coletiva e torná-la mais dinâmica (GEP, 2016), o resultado consistiu antes numa queda acentuada das novas convenções coletivas nos anos que se seguiram. Isto conduziu a subseqüentes alterações em 2006 que vieram mitigar este efeito (Palma Ramalho, 2013).

A revisão de 2009 do Código do Trabalho (Lei nº 7/2009, de 12 de agosto) deu continuidade a estas alterações e colmatou uma lacuna na lei anterior: muitas convenções coletivas não podiam ainda caducar visto que continham uma cláusula que reproduzia a norma jurídica anterior que estipulava que estas permaneceriam válidas até serem substituídos por novas. A Lei nº 7/2009 estabeleceu que estas cláusulas expirariam cinco anos após a publicação da respetiva convenção e criou um regime transitório que permitia que as convenções coletivas com 6,5 anos no momento da publicação daquela lei expirassem caso uma das partes o tivesse solicitado. A Lei nº 7/2009 também esclareceu e reduziu o prazo de vigência das convenções coletivas para dezoito meses após pedido de caducidade e enquanto as partes negociavam uma nova. Para além disso, criou uma nova forma de arbitragem, a “arbitragem necessária”,⁵ a ser usada mediante solicitação de uma das partes para prestar auxílio em casos de caducidade de uma convenção coletiva.

A Lei nº 55/2014, de 25 de agosto reduziu os períodos de caducidade e “efeitos decorrentes” das convenções coletivas e sucessivas cláusulas de renovação e criou a possibilidade da sua suspensão em casos de crise empresarial (Lei nº 55/2014). Esta última requer, todavia, acordo com o sindicato ou conselho de empresa autorizado pelo sindicato.

O congelamento das extensões administrativas (portarias de extensão) das convenções coletivas em maio de 2011 e subseqüente introdução, em outubro de 2012, dos critérios de representatividade como requisito de extensão administrativa, foi a mais controversa mudança introduzida na negociação coletiva e aquela cujo impacto no sistema se revelou mais visível e imediato (consultar a terceira secção deste capítulo sobre o impacto das reformas).⁶ Foi introduzido unilateralmente pelo Governo, de acordo com o estabelecido no MdE, e contou com a oposição de todos os parceiros sociais.

A questão da representatividade fora debatida em relação às extensões do acordo tripartido de 2008, muito embora uma visão partilhada sobre o plano de ação específico a ser tomado a esse respeito ainda estivesse por desenvolver. Dado o nível relativamente baixo de filiação sindical e de organizações de empregadores, um dos temas em debate girou em torno da conveniência de se estenderem convenções coletivas negociadas por associações que poderiam não representar os interesses da maioria das empresas e trabalhadores do setor (OCDE, 2017c). Embora as extensões criem condições equitativas ao impedirem a concorrência desleal de empresas não afiliadas que poderiam obter vantagens de custos ao praticarem condições de trabalho e salários abaixo da norma, algumas veem as extensões como potencialmente prejudiciais à competitividade dos empregadores não afiliados, em especial pequenas e novas empresas (Martins, 2014; OCDE, 2017c). Sob este ponto de vista, os benefícios das extensões para os trabalhadores em termos de aumentos salariais devem ser ponderados relativamente aos efeitos no emprego devido a possíveis encerramentos de empresas, despedimentos e reduzidas contratações, fruto da perda de competitividade por parte das empresas não representadas pelas associações de empregadores outorgantes de convenções coletivas (ibid.).

4. A título de exemplo, horários máximos de trabalho semanais normais acima do limite legal de 40 horas.

5. A arbitragem necessária é um caso particular de arbitragem obrigatória ligada à caducidade das convenções coletivas. Pode ocorrer após a caducidade de um contrato coletivo, caso: i) não se chegue a novo acordo num prazo de 12 meses; ii) não exista outro contrato coletivo aplicável a, pelo menos, 50 por cento dos trabalhadores no âmbito do contrato caducado e iii) uma das partes o solicite (Gray, 2017).

6. As normas da OIT não prescrevem um conjunto de regras rígido quanto ao alargamento das convenções coletivas. Os organismos de supervisão da OIT declararam que as decisões relacionadas com o alargamento das convenções coletivas “são claramente uma questão de determinação da política pública, quando oportuno e adequado às condições de cada país”. O alargamento baseado em políticas públicas implica que uma autoridade pública competente possa determinar se uma convenção coletiva já cobre ou não um número suficientemente representativo de trabalhadores e empregadores envolvidos, antes da decisão de estender tal convenção.

Verificou-se que a negociação coletiva em Portugal tem uma capacidade limitada de influenciar as verdadeiras práticas salariais dos empregadores e que as taxas de remuneração efetivas tendem a ser, em média, significativamente mais elevadas do que as estabelecidas pelas convenções coletivas (Dornelas et al., 2006; consultar também estudos de caso em Naumann, 2014). Na verdade, estabelecem termos e condições mínimos de emprego para os respetivos setores. Ainda assim, o debate em torno da competitividade esteve na base da suspensão de extensões administrativas em maio de 2011 e da introdução de requisitos de representatividade em outubro de 2012. De acordo com as temáticas em debate, uma convenção coletiva só deveria ser alargada se as empresas representadas pela associação de empregadores outorgantes empregassem um mínimo de 50 por cento dos trabalhadores do setor ao qual o acordo se aplicava (por norma, um ramo ou setor da indústria) (Resolução do Conselho de Ministros 90/2012, de 31 de outubro).

Não tardou até que ficasse claro que a densidade organizacional dos empregadores portugueses tornou tais critérios impossíveis de cumprir, o que, face a vigorosos protestos por parte dos parceiros sociais, conduziu à flexibilização dessas regras, em 2014, com a adição dos critérios alternativos de que pelo menos 30 por cento dos afiliados da associação de empregadores outorgantes seriam PME (Resolução do Conselho de Ministros 43/2014, de 27 de junho).

Em 2017, ao invés de impor critérios de condicionalidade, novas normas jurídicas determinaram que as decisões a respeito de extensões deveriam considerar as circunstâncias sociais e económicas que as poderiam justificar. Mais especificamente, a Resolução do Conselho de Ministros 82/2017, de 9 de junho estabelece explicitamente que o contributo da extensão para a promoção de melhores níveis de coesão e igualdade social, nomeadamente do ponto de vista da igualdade de género, bem como para a efetivação do salário igual para trabalho igual. Neste sentido, a decisão deveria assentar na análise dos indicadores que se seguem: a) Impacto sobre a massa salarial dos trabalhadores abrangidos e a abranger, tendo em vista a aferição dos possíveis impactos económicos da extensão; b) Aumento salarial dos trabalhadores a abranger; c) Impacto no leque salarial e na redução das desigualdades no âmbito do instrumento de regulamentação coletiva a estender; d) Percentagem de trabalhadores a abranger (no total e por sexo); e) Proporção de mulheres a abranger. A mesma lei obriga o governo a reduzir o período de tempo entre os pedidos e a emissão de portarias de extensão. Este último ponto integrou o debate em torno das primeiras mudanças às extensões e possíveis efeitos negativos para as pequenas empresas: os pedidos de alargamento ocorriam frequentemente muitos meses após a conclusão da respetiva convenção coletiva e tinham efeitos retroativos, nomeadamente em matéria de salários, o que, alegadamente, acabou por agravar as dificuldades económicas com que algumas dessas empresas se confrontaram após os pedidos de extensão.

Entre as mudanças menos controversas implementadas durante a crise estão a criação de um Centro de Relações Laborais com vista a fornecer dados e suporte técnico às partes da negociação coletiva (Decreto-Lei nº 189/2012, de 22 de agosto) e a introdução de normas para garantir a igualdade de género e evitar disposições discriminatórias nos conteúdos das convenções coletivas. Estas normas começaram a ser introduzidas pelo Código do Trabalho de 2009 e foram aprofundadas nas revisões de 2012 (Lei nº 23/2012, de 1 de fevereiro artigo 479º e Decreto-Lei nº 76/2012, artigo 3). Consistem sobretudo na condição de que todas as convenções coletivas sejam verificados pela Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE), após a sua publicação, e alteradas caso qualquer das disposições se mostre contrária à legislação para a igualdade. Em última análise, o não cumprimento desta condição pelas partes signatárias conduziria à anulação de convenções.

Há evidências de que estas medidas de 2012 estão a surtir efeitos. Uma análise de Ferreira e Monteiro (2013) refere que, naquele ano, 45 cláusulas nas convenções coletivas foram consideradas inconsistentes com a legislação portuguesa na área da igualdade, sendo por isso declaradas nulas pelo Tribunal do Trabalho. Para além disso, “apreciações prévias” de convenções coletivas pela CITE no mesmo ano conduziram a 12 alterações de cláusulas em convenções coletivas. O mesmo estudo identifica algumas das questões sujeitas a alterações: o uso de linguagem não inclusiva que levou ao reconhecimento de direitos para os trabalhadores de apenas um dos sexos, o uso de linguagem inconsistente com os novos termos de licença parental neutros em matéria de género, disposições que violaram os direitos legais de licenças de paternidade e maternidade, falta de reconhecimento dos direitos legais à redução do tempo de trabalho para amamentação (e aleitamento por biberão) para mães e pais. Estas normas também encorajam as partes a considerar a igualdade de género e a mudar disposições que possam ser consideradas inadequadas sob o ponto de vista da igualdade: que levaram as partes signatárias de uma convenção coletiva sobre produtos têxteis a concordar em estender aos homens o direito a um subsídio de paternidade, até então apenas disponível para as mulheres (Távora e González, 2016b).

Por último, importa destacar alterações noutras áreas da legislação laboral que tiveram impacto na negociação coletiva, uma vez que afetaram a autonomia das negociações ou questões regulamentadas que até então se mantinham no universo das convenções coletivas. Em alguns casos, abriram a possibilidade de negociação diretamente no local de trabalho, entre trabalhadores e administração, particularmente no que diz respeito ao horário de trabalho. O mesmo Código do Trabalho (Lei nº 23/2012) reduziu para metade os acréscimos percentuais de pagamento de horas extraordinárias e suspendeu por dois anos a validade das disposições da convenção coletiva com os acréscimos percentuais mais elevados. Para além disso, eliminou o direito ao descanso compensatório após períodos de trabalho suplementar.

■ Implementação das reformas

Os acordos tripartidos abriram o caminho para a implementação das reformas no mercado de trabalho, em particular as duas principais alterações ao Código do Trabalho, em 2009 e 2012. No entanto, as reformas levadas a cabo em 2012 foram executadas sob fortes pressões da CE, do BCE e do FMI e assentaram na informação contida no MdE. Os parceiros sociais estiveram envolvidos nas consultas com as três instituições durante a preparação do MdE em 2011 e tiveram a oportunidade de expressar as suas posições e defender a observância das medidas anteriormente acordadas em acordos tripartidos.

Todavia, apesar de se empenhar de forma continuada no diálogo relativamente a estas questões, uma das duas confederações sindicais não assinou qualquer dos acordos tripartidos para além de se ter oposto ao MdE. A outra confederação admitiu a necessidade de se implementar o MdE e assinou, em janeiro de 2012, o acordo tripartido “Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego”, que abriu caminho para a revisão de 2012 do Código do Trabalho (Lei nº 23/2012, de 1 de fevereiro).

A assinatura do acordo tripartido foi posteriormente justificada pelo facto de incluir medidas destinadas a promover o crescimento económico e do emprego e os compromissos do governo de não introduzir novas reformas no mercado de trabalho, exceto se acordado com os parceiros sociais (UGT, 2012).

As confederações patronais apoiaram as reformas no mercado de trabalho considerando que tais medidas eram necessárias para fazer face à crise. Algumas delas correspondiam, porém, às antigas exigências, especificamente para facilitar os despedimentos, flexibilidade do tempo de trabalho e oportunidades para cessar convenções coletivas (Távora e González, 2016b).

O Governo de coligação, em exercício na altura, procurou ativamente o apoio dos parceiros sociais através do diálogo social, tendo conseguido chegar a acordo com as quatro confederações patronais e a UGT. Ainda assim, tomou também um conjunto de decisões unilaterais que desconsideraram compromissos formais com os parceiros sociais. Isto incluiu o congelamento do salário mínimo nacional em 485 € por mês em 2011, violando, assim, o acordo tripartido de 2006, no qual se tinha comprometido a aumentar gradualmente o salário mínimo até 500 € em 2011. Em segundo lugar, apesar da promessa de não introduzir alterações na negociação coletiva sem o acordo dos parceiros sociais, o governo introduziu unilateralmente critérios de representatividade para a extensão administrativa das convenções contra a sua oposição. Esta situação provocou ressentimentos substanciais e conduziu a um decréscimo de confiança entre os parceiros sociais e o governo. Os empregadores protestaram contra o enfoque excessivo do Governo na austeridade e o protelamento de medidas para promover o crescimento e reduzir o desemprego (ibid.).

A nível nacional, as reformas do mercado de trabalho e por parte do governo geraram uma onda de greves gerais e protestos sociais durante a crise (Rocha e Stoleroff, 2014). Em 45 anos de democracia, apenas houve cinco greves gerais (desde a revolução de 1974), entre 2010-13, outras cinco tiveram lugar (ibid.; Dias e Fernandes, 2016). A CGTP liderou a manifestação dos trabalhadores, mas, apesar das diferenças de longa data entre as duas confederações sindicais, a maioria das greves gerais que ocorreram entre 2010 e 2013 foram convocadas pela UGT e pela CGTP em conjunto. Além disso, no mesmo período ocorreram 12 grandes manifestações, organizadas quer pela CGTP quer por novos movimentos sociais.

A nível de setor e de empresa, o conflito também aumentou. O quadro 6.1 mostra que os avisos prévios de greve⁷ e as greves aumentaram em 2012 e 2013, no seguimento do MdE, das reformas laborais e das

7. A lei portuguesa não inclui uma definição de greve, mas esta é geralmente entendida como uma suspensão coletiva e coordenada da prestação do trabalho com o intuito de alcançar um objetivo específico e comum (GEP/MTSSS, 2016).

6.1 Avisos prévios de greve, 2008–17

QUADRO	Ano	Número de avisos prévios de greve	Número de greves
	2008	703	s.d.
	2009	376	s.d.
	2010	978	123
	2011	928	88
	2012	978	127
	2013	1 534	119
	2014	619	90
	2015	812	75
	2016	488	76
	2017	613	s.d.

Fonte: CRL (2017); DGERT (2018).

novas medidas de austeridade.⁸ Apesar de o número de greves que efetivamente se concretizou ser muito menor do que o número de avisos prévios, estes são indicadores do aumento no nível de conflito e da ação coletiva relativamente aos períodos anteriores.

Grande parte do aumento da conflitualidade laboral teve origem, ou pelo menos intensificou-se, devido a alguns elementos do Código do Trabalho de 2012 (Lei nº 23/2012, de 1 de fevereiro), em particular os relativos ao horário de trabalho e a cortes no pagamento de horas extraordinárias que se sobrepuseram às convenções coletivas. Estas medidas, que foram introduzidas com o duplo objetivo de reduzir os custos laborais durante a crise e forçar a resolução dos bloqueios existentes na negociação, serviram para agravar a conflitualidade laboral. Este foi o caso particular da redução do pagamento de horas extraordinárias para metade e da decisão de que as cláusulas das convenções coletivas que fixam taxas mais elevadas seriam anuladas durante o período de duração do MdE. Esta situação foi interpretada como uma violação da convenção coletiva e gerou fortes ressentimentos por parte de sindicatos e trabalhadores, o que conduziu a generalizados avisos prévios de greves sobre trabalho suplementar.

Por fim, importa salientar o papel do Tribunal Constitucional no processo de reformas no mercado de trabalho e respetiva implementação. Várias das alterações legais foram consideradas inconstitucionais, o que levou à sua anulação. Estes casos incluíam cortes nas reformas e salários do setor público e reformas à legislação laboral, incluindo medidas que facilitaram as demissões individuais e que interferiram na autonomia da negociação coletiva. Relativamente ao último, o principal exemplo prende-se com a questão da compensação por pagamento de horas extraordinárias. A Lei nº 23/2012 original incluiu, não apenas disposições de suspensão por dois anos de cláusulas de negociação coletiva sobre pagamento de horas extraordinárias e descanso compensatório mais favoráveis do que as determinadas por tal lei, mas também normas que restringem tais cláusulas para além desse período. Embora as restrições durante o período de dois anos tenham sido aceites pelo Tribunal Constitucional devido às circunstâncias económicas excepcionalmente desfavoráveis e à necessidade de cumprir com “compromissos internacionais”, as restrições para além desse período foram impugnadas com base no facto de constituírem uma violação indevida do princípio constitucional da autonomia da negociação coletiva.⁹

O Tribunal Constitucional desempenhou um papel preponderante no impedimento de certas reformas, mesmo antes de se tentar a sua aplicação, como no caso da descentralização da negociação através da concessão de direitos de negociação aos conselhos de empresas sem a necessidade de uma delegação sindical, conforme estabelecido pelo MdE. A negociação coletiva é constitucionalmente definida como uma competência exclusiva dos sindicatos, razão pela qual o governo foi alertado pelo Tribunal Constitucional contra a supressão do requisito de um mandato sindical (Visser, 2016).

8. A lei portuguesa exige que os sindicatos que decidam recorrer à greve enviem um aviso prévio de cinco dias à organização empregadora ou associação empregadora afetadas, bem como às autoridades do trabalho. No caso dos serviços sociais essenciais, o aviso prévio deve ser de 10 dias.

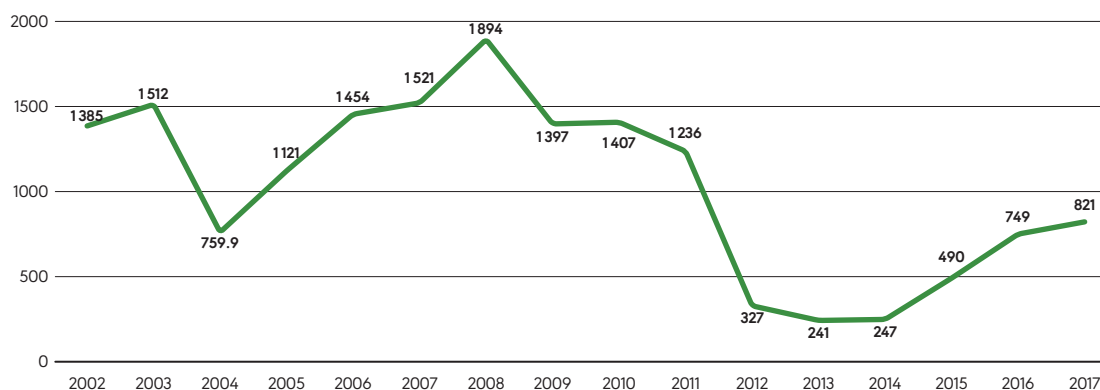
9. Acórdão do Tribunal Constitucional nº 602/2013, de 20 de setembro.

Impacto das reformas

Impacto das reformas na estrutura da negociação

A figura 6.1 ilustra a cobertura das convenções coletivas publicadas nos últimos 15 anos. Verifica-se uma queda em 2004, após a publicação do Código do Trabalho de 2003, a que se seguiu um aumento gradual em 2008, após o qual voltou novamente a entrar em declínio. A queda mais significativa dá-se, todavia, entre 2011 e 2012, coincidindo com o MdE, a suspensão e introdução de novas normas para extensões e a revisão de 2012 do Código do Trabalho, Lei nº 23/3012, de 1 de fevereiro. A partir de 2014, após a flexibilização dos critérios para alargamentos, torna-se visível uma recuperação ainda que lenta. Conforme observado pela OIT, estas importantes alterações resultaram numa redução sem precedentes do número e da cobertura das convenções coletivas. Enquanto, em 2008, se registaram quase 300 instrumentos de regulamentação coletiva, em 2012 o número registado baixou para 85. Do mesmo modo, em 2012, cerca de 300 000 trabalhadores do setor privado estavam cobertos por uma convenção coletiva, quando esse número havia sido de 1,2 milhões no ano anterior. O principal fator por detrás destas tendências mais evidentes é que, enquanto as medidas adotadas tiveram o efeito pretendido de reduzir o papel dos acordos setoriais ou com vários empregadores, estas falharam a promoção dos acordos ao nível de empresa. (OIT, 2014). O quadro 6.2 mostra o declínio substancial na percentagem de trabalhadores abrangidos por convenções coletivas durante este período, e a recuperação gradual desde 2015, embora os números se mantenham bem abaixo dos níveis pre - 2012.

FIGURA 6.1 Número de trabalhadores abrangidos pelas convenções coletivas publicadas, 2002-17 (milhares)



Fonte: DGERT (2018).

6.2 Número de trabalhadores potencialmente abrangidos por convenções entre 2008-17

QUADRO	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Numero de trabalhadores potencialmente abrangidos por convenções coletivas (milhares)	1894	1397	1407	1236	327	241	247	490	749	821
Numero total de trabalhadores (milhares)	3872	3775	3766	3719	3543	3458	3611	3711	3787	3949
Proporção de trabalhadores potencialmente abrangidos	48.9	37.0	37.4	33.3	9.2	7.0	6.8	13.2	19.8	20.8

Fonte: DGERT (2018); Eurostat.

Embora se tenha verificado uma contração de todos os tipos de convenções (setor, grupos de empresas e acordos de empresa) este declínio deveu-se essencialmente à redução do número de convenções setoriais (quadro 6.3). O número de pedidos de alargamento aprovados foi de apenas 17, em 2011, e 12, em 2012, atingindo o seu mínimo em 2013, quando apenas se publicaram nove; em 2014 esse número permaneceu reduzido (14), aumentando para 36 e 35, em 2015 e 2016 respetivamente (quadro 6.3). Em 2017, verificou-se um aumento substancial para 84 (UGT, 2018), o que sugere que as alterações mais recentes às normas que regem as extensões viabilizaram um retorno à prática da extensão da maioria das convenções setoriais.

A queda no número de novas convenções e de renovações publicadas a cada ano não afetou negativamente o número total de convenções coletivas válidas existentes. Os dados do quadro 6.5 mostram que o número de

6.3 Número de novas convenções e de renovações publicadas anualmente por tipo e número de trabalhadores abrangidos, 2005-17

QUADRO	Tipo/ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Número de convenções coletivas publicadas													
	Contrato Coletivo	151	153	160	172	142	141	93	36	27	49	65	69	91
	Acordo Coletivo	28	26	27	27	22	25	22	9	18	23	20	19	21
	Acordo de Empresa	73	65	64	97	87	64	55	40	49	80	53	58	96
	Total	252	244	251	296	251	230	170	85	94	152	138	146	208
QUADRO	Trabalhadores abrangidos (Milhares)													
	Tipo/ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Contrato Coletivo	1015	1343	1430	1778	1299	1309	1160	291	197	214	446	648	n.a.
	Acordo Coletivo	68	73	58	47	59	64	52	26	27	19	21	65	n.a.
	Acordo de Empresa	36	37	32	69	37	33	24	9	17	12	22	34	n.a.
	Total	1 121	1454	1521	1894	1397	1407	1236	327	241	246	490	749	821

Fonte: DGERT (2018).

6.4 Pedidos de extensão e aprovações, 2005-16

QUADRO		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	Pedidos de extensão	139	150	151	162	133	122	82	30	16	31	55	60	n.a.
	Extensões aprovadas	56	137	74	137	101	116	17	12	9	13	36	35	84

Fonte: DGERT (2018).

6.5 Número de instrumentos de regulamentação coletiva vigentes e trabalhadores do setor privado abrangidos, conforme declarado pelos empregadores (2005-15)

QUADRO	Tipo/ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Número de instrumentos de regulamentação coletiva											
	Contrato Coletivo	255	257	323	320	318	259	247	377	418	411	429
	Acordo Coletivo	46	46	64	56	55	53	45	48	56	51	54
	Acordo de Empresa	149	148	183	185	189	146	155	173	197	206	207
	Total	450	451	570	561	562	458	447	598	671	668	690
QUADRO	Número de trabalhadores abrangidos (milhares)											
	Tipo/ano	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Contrato Coletivo	2 144	2 138	2 212	2 245	2 122	2 035	1 979	1 775	1 752	1 802	1 855
	Acordo Coletivo	84	85	87	87	86	92	92	97	97	97	99
	Acordo de Empresa	92	86	89	91	93	92	89	82	80	80	78
	Total	2321	2310	2389	2423	2303	2220	2161	1955	1930	1979	2032

Nota: Os dados neste quadro referem-se aos instrumentos de regulamentação coletiva recentemente publicados e aos antigos e aos pré existentes e que se mantêm válidos enquanto que no quadro 6.3 refer-se apenas aos recentemente publicados.

Fonte: DGERT (2017). Nota: Estes dados baseiam-se nas informações fornecidas no Relatório Único, um relatório que os empregadores do setor privado submetem todos os anos ao ministério responsável pelas relações de emprego e que é recebido pelo GEP.

instrumentos de regulamentação coletiva vigentes aumentou significativamente entre 2005 e 2015. Isto explica-se pelo facto de, apesar da sua queda durante os anos de crise, o número de convenções coletivas celebradas nesse período ser ainda muito superior ao número das que caducaram. Não obstante as recentes mudanças discutidas na primeira secção deste capítulo, as normas jurídicas ainda permitem que as convenções permaneçam válidas, exceto nos casos em que as partes concordarem com sua cessação ou uma das partes solicite a sua cessação.. Mesmo neste caso, a lei ainda contém várias salvaguardas para evitar ou atrasar a sua cessação..

O quadro 6.6 mostra que uma proporção considerável dos pedidos de cessação efetuados pelos empregadores entre 2003 e 2009 foi negada, sobretudo porque as convenções coletivas em questão continham cláusulas que reproduziam a norma legal anterior, na qual se determinava que permaneceriam válidos até serem substituídos por uma nova.

6.6 Pedidos de cessação de vigência das convenções

QUADRO	Ano	Deferidos	Indeferidos	Ano	Deferidos	Indeferidos
	2005	2	3	2012	0	2
	2006	3	4	2013	4	1
	2007	5	7	2014	0	1
	2008	2	3	2015	7	2
	2009	15	5	2016	3	1
	2010	2	1	2017	3	s.d.
	2011	1	3	Total	47	33

Fonte: DGERT (2018)

Quando, em 2009, a lei previu a caducidade destas cláusulas, várias convenções que satisfaziam os requisitos (estabelecidos pela Lei nº 7/2009, de 12 de fevereiro) caducaram naquele ano (GEP/MTSSS, 2016; Naumann, 2014). De um modo geral, no período compreendido entre 2005 e 2017, apenas 47 convenções coletivas cessaram a vigência. Outra razão para esta taxa relativamente baixa de cessação prende-se com o facto de os empregadores usarem esta possibilidade como forma de pressionar os sindicatos a renegociar o seu conteúdo, sendo que, na maioria dos casos, estão relutantes em celebrar a convenção devido ao risco de dissolução da relação de negociação e agravamento do conflito laboral (Távora e González, 2016a). A arbitragem parece ainda desempenhar um papel pouco significativo na resolução de conflitos de negociação coletiva. A partir de 2003, apenas havia três decisões arbitrais (uma resultante de arbitragem voluntária e duas de arbitragem obrigatória¹⁰) e nenhuma resultante da nova forma de arbitragem, a arbitragem necessária, criada em 2009 para auxiliar nos casos de cessação de convenções (GEP/MTSSS, 2016).

Embora a queda nos instrumentos de regulamentação coletiva recentemente publicados não tenha sido associada a uma queda no número geral de instrumentos em vigor (que na verdade aumentaram), a sua cobertura diminuiu ligeiramente. Dados do Centro de Relações Laborais mostram que a cobertura geral das convenções coletivas diminuiu de 85,4 por cento em 2005 para 80,1 por cento em 2015 (CRL, 2017). Em números absolutos, o quadro 6.5 mostra que o número de trabalhadores abrangidos diminuiu de 2,3 para 2,0 milhões, sendo claro que essa queda está sobretudo associada à redução no volume de trabalhadores abrangidos por acordos setoriais. Paralelamente ao que aconteceu com os outros tipos de acordos, os acordos setoriais aumentaram em número durante todo o período de 2005-2015. Deste modo, a queda na cobertura, apesar do aumento do número de convenções em vigor, pode ser explicada, pelo menos parcialmente, pela redução das extensões administrativas a partir de 2011.

Enquanto outros países membros da União Europeia, como a Grécia e a Roménia, experimentaram, aquando de reformas similares no mercado de trabalho durante a crise, uma significativa descentralização dos seus sistemas de negociação coletiva, os dados apresentados no quadro 6.3 e no quadro 6.5 indicam que esta não foi a tendência em Portugal. O quadro 6.3 mostra que, durante os anos de crise, especialmente a partir de 2011, a proporção de acordos de empresa celebrados aumentou em relação às convenções setoriais, sendo maior em número em alguns anos, incluindo 2017. No entanto, o número de trabalhadores abrangidos por cada tipo de instrumento de regulamentação coletiva indica que o plano setorial continuou a ser dominante. As convenções setoriais diminuíram mais do que os acordos de nível mais baixo, em parte porque as mudanças nas normas de extensão criaram obstáculos à celebração de tais convenções por parte dos empregadores, conforme se refere a seguir.

Apesar da queda mais acentuada no número de novos instrumentos de regulamentação coletiva e da recuperação mais lenta no plano setorial, não se verifica uma tendência para a descentralização em Portugal. A predominância contínua de convenções setoriais é mais óbvia quando analisadas as convenções em vigor e respetiva cobertura no quadro 6.4. Apesar das mudanças legislativas desde 2009 no sentido de permitir instrumentos coletivos a serem celebrados por estruturas representativas de trabalhadores não-sindicalizados em empresas, não se registaram tais acordos (GEP, 2016), provavelmente devido à relutância dos sindicatos em autorizá-los. Esta situação também se explica pelo facto de tanto

10. É sobretudo a arbitragem obrigatória que se aplicaria no apoio à resolução de dificuldades na negociação de uma convenção coletiva. A arbitragem necessária é um caso particular de arbitragem obrigatória e aplica-se quando as convenções caducaram. A arbitragem voluntária deve ser usada para resolver conflitos que resultem da interpretação de disposições de convenções coletivas.

as formas sindicais como as não sindicais de representação dos trabalhadores nas empresas se revelarem bastante baixas em Portugal (Visser, 2016), em especial em empresas de menores dimensões. Uma análise recente por parte da OCDE aos dados da European Company Survey indica que, entre as empresas com 10-249 trabalhadores, a incidência de qualquer tipo de representação de trabalhadores em Portugal é de apenas 8 por cento comparativamente com os 40 por cento dos outros países europeus abrangidos pelo estudo.¹¹

O Livro Verde das Relações Laborais, um estudo pormenorizado de 2016, elaborado pelo Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, indica que o número total de conselhos de empresa com um mandato válido era de apenas 191 em 2015 (GEP/MTSSS, 2016). O baixo nível de representação no local de trabalho contribui ainda para explicar a razão pela qual a articulação entre instrumentos coletivos de diferentes níveis é fraca e as alterações jurídicas a esse respeito não tiveram grande impacto. Segundo informações disponíveis, não há cláusulas de articulação entre instrumentos a diferentes níveis. Um estudo nacional relativo às relações laborais em 2006 descreveu a articulação vertical na negociação portuguesa como extraordinariamente rara (Dornelas et al., 2006) e a ausência de dados ou discussão em torno da questão em estudos posteriores sugere que continua dessa forma.

Por que razão a negociação coletiva diminuiu?

São várias as razões que conduzem ao declínio da negociação coletiva durante a crise. As alterações às extensões tiveram um papel neste declínio, não só porque afetaram diretamente a cobertura das negociações, mas também porque, conforme debatido acima, afetaram a abertura das associações de empregadores relativamente à celebração de convenções setoriais. A fraca inclinação dos empregadores para celebrar acordos em diferentes planos também se deveu, em alguns casos, à sua falta de interesse em aumentar os salários no contexto da crise (Addison, Portugal e Vilares, 2017). De qualquer modo, é justo presumir que, e há evidências que o sugerem, essa relutância teria sido ainda maior se o que estivesse em causa fossem acordos setoriais que não se estendessem a empresas não afiliadas.

Para além disso, algumas das reformas ou estratégias podem ter contribuído para o aumento das tensões observado durante a crise. O aumento da hostilidade, por sua vez, pode ter dificultado a concretização de convenções entre organizações sindicais e empregadores em diferentes planos.

Estas dificuldades têm sido particularmente severas relativamente a questões de horário de trabalho, diferentes tipos de flexibilidade e compensação por trabalho suplementar, conforme relatado por empregadores e sindicalistas entrevistados (Távora e González 2016a). Estas foram precisamente as questões que estavam sujeitas a alterações legais desde 2003, juntamente com a possibilidade da caducidade das convenções. A reação imediata após a introdução das novas regras constituiu, em relação às mudanças introduzidas em 2003 e durante a recente crise, um bloqueio imediato à celebração de convenções. A respeito dos primeiros (em 2003), o nível de negociação regressou aos patamares anteriores após alguns anos. Isto sugere que, após o efeito de choque inicial, as alterações não impediram a predisposição para e a capacidade contínua de celebrar convenções. As alterações levadas a cabo durante a crise foram mais além, na medida em que afetaram as extensões e reduziram a compensação por trabalho suplementar com uma anulação temporária das convenções coletivas.

Não obstante, ambas as questões foram agora (pelo menos parcialmente) revertidas: as normas das extensões parecem permitir melhor a sua prática disseminada enquanto, apesar de o pagamento legal das horas extraordinárias permanecer nos níveis determinados pela revisão do Código do Trabalho de 2012 (Lei nº 23/2012, de 1 de fevereiro), já não se aplicam restrições à sua regulamentação por negociação coletiva. Muito embora isto possa permitir que a negociação coletiva recupere gradualmente os seus níveis anteriores, não é evidente que as alterações legais tenham tornado possível resolver as diferenças pré-existent entre sindicatos e empregadores no que diz respeito à compensação por trabalho suplementar e à flexibilidade do horário de trabalho, questões que podem permanecer no plano do contencioso.

A questão aqui é como habilitar um sistema de negociação que permita a troca mútua e produza instrumentos de regulamentação coletiva que sejam efetivamente capazes de regular o emprego e os salários, que apoiem a competitividade das empresas e o crescimento da produtividade e forneçam aos trabalhadores uma proporção justa desses ganhos. Esta questão pode ser abordada, pelo menos em parte, através da implementação de um acordo tripartido sobre o combate à precariedade, reduzindo a segmentação do mercado de trabalho e promovendo a negociação coletiva alcançado em junho de 2018 (debatido em mais detalhe a seguir).

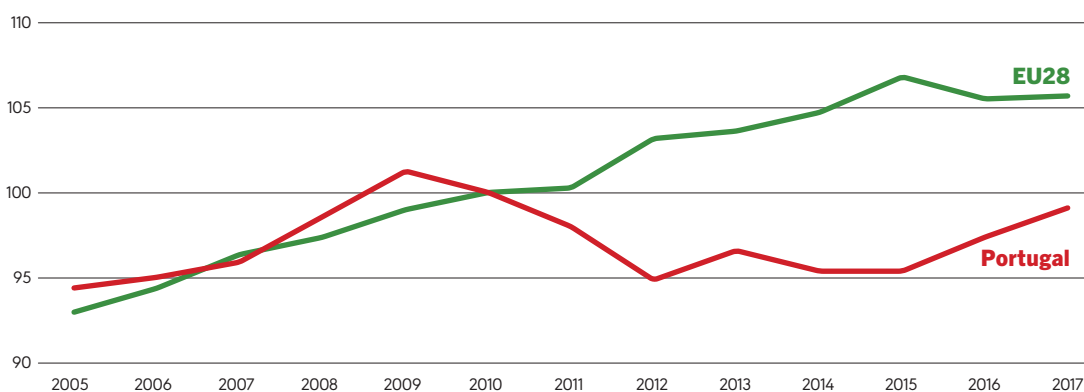
11. Disponível em: <http://www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-european-union-and-euro-area.htm>.

Impacto socioeconómico das alterações à negociação coletiva

Uma análise da evolução dos custos do trabalho e da remuneração dos trabalhadores em Portugal antes e depois da crise económica mostra claramente que o objetivo de “desvalorização interna” foi de facto alcançado. A figura 6.2 mostra que os custos unitários do trabalho em Portugal diminuíram acentuadamente entre 2009 e 2012 e permaneceram estagnados até 2015, enquanto no conjunto da UE continuaram a crescer de forma constante, ainda que timidamente. Os custos unitários do trabalho mais baixos em Portugal foram alcançados através de uma redução da remuneração do trabalho, em vez de um aumento da produtividade.

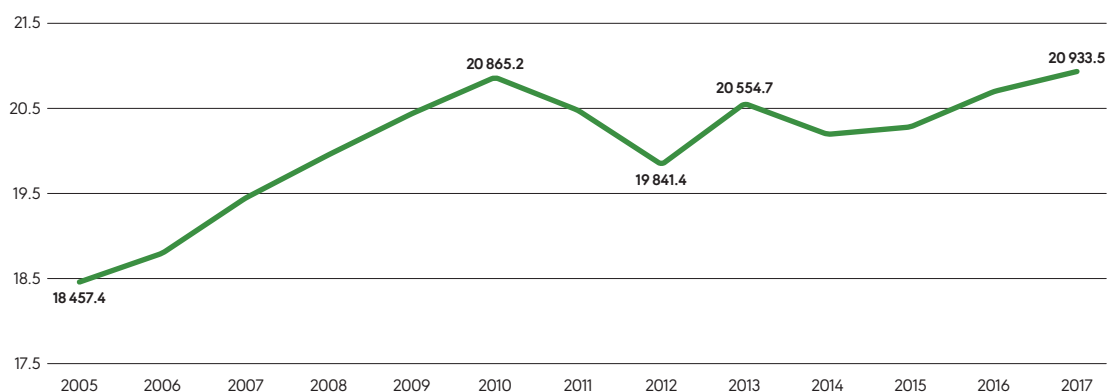
A figura 6.3 mostra que a remuneração dos trabalhadores diminuiu entre 2010 e 2012 e novamente entre 2013 e 2014.¹² Por seu turno, a figura 6.4 mostra a forma como a produtividade por pessoa cresceu entre 2005 e 2007. Desde então, só em 2010 e 2013 é que Portugal alcançou um crescimento positivo; a produtividade por hora continuou a aumentar depois de 2007, mas a um ritmo mais lento do que anteriormente, tendo estagnado em 2013.

FIGURA 6.2 Custo unitário do trabalho (Índice 2010=100)



Fonte: Base de dados em linha do Eurostat, Contas Nacionais (Eurostat, 2018)

FIGURA 6.3 Compensação por trabalhador (euros, milhares)*

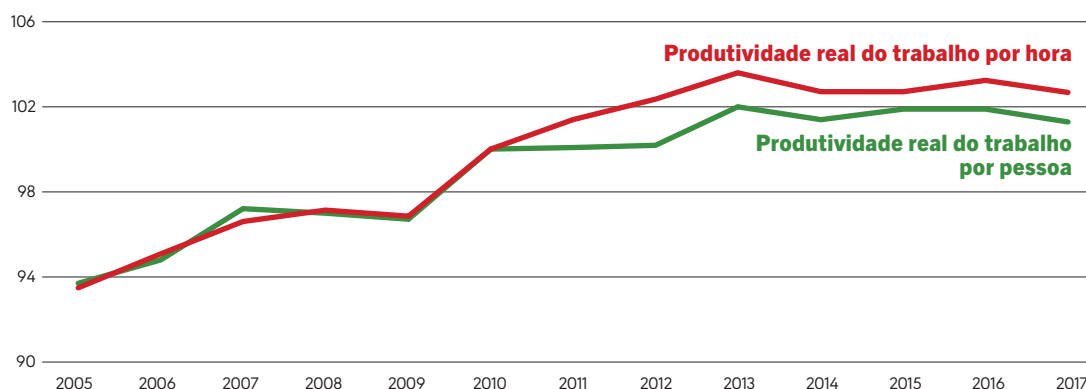


* Refere-se ao montante total, em dinheiro ou em géneros, pago pelo empregador ao trabalhador pelas horas de trabalho efetuadas por este e inclui as contribuições pagas pelo empregador (Eurostat, 2018)

Fonte: Base de dados em linha da Eurostat: Contas Nacionais (Eurostat, 2018)

12. Isto está de acordo com os dados da Eurostat Structure of Earnings Survey, que revelam um declínio no rendimento médio de 18 500 € em 2010 para 17 500 € em 2014 UE.

FIGURA 6.4 Produtividade do trabalho (Índice 2010=100)



Fonte: Base de dados em linha do Eurostat, Contas Nacionais (Eurostat, 2018)

As alterações no mercado de trabalho de 2011 e 2012 - nomeadamente alterações na negociação coletiva, congelamento do salário mínimo nacional, reduções no pagamento de horas extraordinárias e introdução de novas e mais individualizadas formas de flexibilidade - explicam as quedas nos ganhos horários dos trabalhadores. É importante salientar ainda que os congelamentos e cortes nos salários do setor público (consultar, por exemplo, Campos Lima e Artiles, 2011) também contribuíram para as pressões descendentes sobre os salários, embora uma análise detalhada desta questão esteja fora do âmbito deste capítulo.

Apesar de a cobertura geral dos instrumentos coletivos existentes ter diminuído apenas ligeiramente, um dos principais resultados da queda acentuada de novos instrumentos consistiu no facto de os trabalhadores não abrangidos não beneficiarem de aumentos salariais contratuais. Na ausência de aumentos dos salários e dos salários mínimos nacionais acordados por via de negociação coletiva, os aumentos salariais dos trabalhadores com salários mais baixos dependiam, nesse período, exclusivamente da prerrogativa de gestão. Dados qualitativos das entrevistas realizadas em setores como o vestuário e os têxteis sugerem que os salários de muitos trabalhadores em setores de baixos salários, particularmente aqueles em que as mulheres estão sobrerrepresentadas, permaneceram congelados em níveis de salário mínimo nacional em 2011–2014 (Távora e Rodríguez-Modroño, 2018).

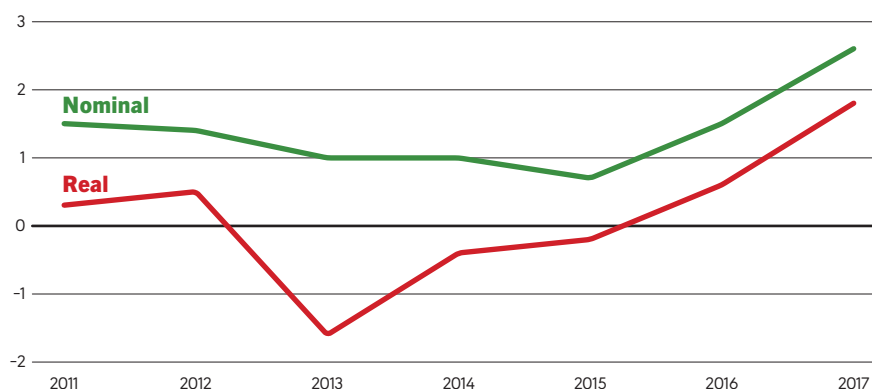
Durante a crise, a negociação coletiva viu enfraquecida a sua capacidade de proteger os trabalhadores com remunerações excessivamente baixas, como é evidenciado pelo aumento na proporção de trabalhadores que recebem o salário mínimo nacional. Dados do Instituto Nacional de Estatística revelam um aumento acentuado nesta proporção de 10,5 por cento em outubro de 2010 para 23,3 por cento em outubro de 2016 com um aumento percentual semelhante no caso das mulheres, de 14,4 para 28,9 por cento no mesmo período.¹³

Porém, o papel reduzido da negociação coletiva na regulação das baixas remunerações não se deve apenas ao menor número de trabalhadores abrangidos por novos instrumentos. Uma análise dos quadros salariais dos instrumentos coletivos mais representativos publicados em 2017 mostra que os salários mais baixos estabelecidos pela grande maioria deles são os mesmos que os do salário mínimo nacional (DGERT, 2018). Isso significa também que as taxas mais baixas negociadas em muitos setores serão provavelmente superadas pelo próximo aumento do salário mínimo nacional. A negociação coletiva não pode estabelecer condições menos favoráveis do que a lei sobre questões como a remuneração. Logo, nesses casos, os trabalhadores com salários mais baixos vêem os seus salários automaticamente aumentados para o novo nível do salário mínimo nacional - ficando a convenção coletiva desatualizada.

A reduzida capacidade de negociação coletiva no sentido de criar níveis salariais eficazes em Portugal é uma questão de longa data documentada em várias análises (Távora e Rubery, 2013; Naumann, 2014; Dornelas et al, 2006). Todavia, o aumento acentuado no volume de trabalhadores que recebem o salário mínimo sugere uma agudização desse problema. Um elemento-chave que contribuiu para isso foi a redução de 0,75 por cento nas contribuições sociais dos empregadores sobre os salários dos trabalhadores

13. Se considerarmos um período de referência mais alargado, o aumento do número de trabalhadores abrangidos pelo salário mínimo nacional é ainda mais significativo: a proporção de trabalhadores abrangidos entre 2000 e 2002 era de 4 por cento (Dornelas et al., 2006).

FIGURA 6.5 Salários acordados por negociação coletiva: variação 2011-2017 (percentagem)



Fonte: DGERT (2018).

com salário mínimo. Esta foi uma medida temporária, depois suspensa, para compensar o custo para os empregadores dos aumentos no salário mínimo, no momento em que estes foram retomados em 2014 (OCDE, 2017). Esta medida teve o efeito perverso de criar incentivos para que os empregadores contratassem e mantivessem os trabalhadores com salários mínimos - resultando em valores equivalentes para as taxas mínimas de pagamento nas convenções coletivas. Isto pode ter contribuído ainda mais para os bloqueios da negociação coletiva.

Nos casos em que os acordos foram alcançados durante e após a crise, os aumentos salariais globais foram mínimos. A figura 6.5 mostra que em termos reais, estes foram negativos entre 2013 e 2015 e só em 2017 existe um aumento salarial real considerável, embora ainda modesto.

Para além dos bloqueios nas negociações e congelamentos dos salários mínimos nacionais, a redução do pagamento de horas extraordinárias que substituiu temporariamente as taxas acordadas por via da negociação coletiva também contribuiu para a redução geral nos ganhos e custos do trabalho (OCDE, 2017c). A introdução de bancos de horas individuais e grupais também garantiu aos empregadores oportunidades para ajustar o tempo de trabalho, reduzindo, assim, a necessidade de trabalho suplementar com pagamento do respetivo suplemento. No contexto português, estas duas mudanças tiveram um impacto significativo. O trabalho suplementar foi a principal estratégia de flexibilidade disponível para os empregadores responderem às flutuações da procura; no caso dos trabalhadores, garantia oportunidades para cobrir salários base relativamente baixos. Para muitos trabalhadores, particularmente na indústria, esta tornou-se numa componente importante da componente do ganho. Assim, tanto a taxas reduzidas de pagamento de horas extraordinárias como as menores oportunidades de trabalho suplementar devido a novas formas de flexibilidade nas horas de trabalho, resultaram em ganhos gerais mais baixos (Távora e González, 2016).

Apesar de se tratar de questões claramente controversas, há evidências de que taxas mais baixas de pagamento de horas extraordinárias e novas formas de flexibilidade nas horas de trabalho estão a ser gradualmente introduzidas em acordos coletivos. Um estudo do Centro de Relações Laborais mostrou que uma proporção crescente de convenções coletivas, publicados desde 2012, introduziu taxas de pagamento de horas extraordinárias mais alinhadas com os novos valores legais (CLR, 2015). Em relação aos regimes de flexibilidade no horário de trabalho, o Livro Verde e a sua atualização de 2018 mostram que estes se tornaram importantes e são em grande parte regulados por instrumentos coletivos. É em particular o caso dos regimes de adaptabilidade regulados por convenções coletivas, que abrangeram 56,5 por cento dos trabalhadores em 2010, embora essa proporção tenha diminuído ligeiramente para 53,6 por cento em 2016 (GEP/MTSSS, 2016; MTSSS, 2018). A contabilização do tempo de trabalho parece ainda pouco relevante, mas os trabalhadores abrangidos aumentaram ligeiramente de 0,5 por cento em 2010 para 1,4 por cento em 2016. Simultaneamente, as formas individuais de flexibilidade aumentaram, com proporções de trabalhadores com adaptabilidade individual a crescer de 9,5 por cento em 2010 para 13,1 por cento em 2016, e a percentagem dos que tinham contas individuais de horas de trabalho a crescer de 0,5 por cento em 2012 (quando se tornou legalmente possível) para 0,9 por cento em 2016.

■ Considerações políticas

O acordo tripartido de 30 de maio de 2018 parece constituir um marco importante na reconstrução de uma cultura de negociação coletiva mais forte. Entre outros pontos, o acordo procura contemplar as preocupações chave das partes relativamente a duas das questões mais controversas no âmbito do MdE: banco de horas e compensação por trabalho suplementar. Estabelece novas regras quanto à caducidade e renovação de instrumentos coletivos, pelo que se espera que promova um resultado mais dinâmico para a negociação, e fortaleça o princípio do tratamento mais favorável. No momento da redação deste relatório, este acordo tripartido está a ser debatido no Parlamento, sendo várias as disposições que irão exigir alterações legislativas. Sendo as seguintes considerações parcialmente abrangidas por este acordo, resta verificar até que ponto é que serão incluídas na aplicação legal.

Manter extensões nos instrumentos de negociação coletiva, promovendo a representatividade

A extensão das convenções coletivas é um instrumento de política fundamental para promover a negociação coletiva e reforçar o seu papel na redução da desigualdade e na promoção da inclusão. A este respeito, seria desejável manter um sistema de extensões, com a devida monitorização dos impactos dos critérios recém-adotados. O predomínio da negociação no plano setorial, juntamente com o recurso do mecanismo de extensão, resulta numa elevada cobertura de negociação coletiva (mais de 85 por cento em 2016), um resultado amplamente apoiado por sindicatos e organizações de empregadores. No entanto, números relativamente baixos de filiação sindical (menos de 9 por cento no setor privado) podem levantar questões de representatividade e problemas de aproveitamento (a título de exemplo, os trabalhadores beneficiam de acordos sem integrar qualquer sindicato ou pagar uma quota). Alguns novos instrumentos coletivos introduzem um requisito de pagamento de uma comissão para trabalhadores não sindicalizados que desejam ser abrangidos por esse instrumento.

Incluir novas áreas de interesse comum nos debates

O compromisso contínuo com trabalhadores e empregadores para analisar alternativas pode tornar o conteúdo dos acordos coletivos mais dinâmico. Organizações de trabalhadores e empregadores são encorajadas a considerar incluir na negociação coletiva, assuntos tais como competências e formação, produtividade e competitividade, horário de trabalho e período de descanso, emprego temporário e a tempo parcial, igualdade entre homens e mulheres e outros assuntos de interesse comum.

Melhorar a articulação e coordenação dos acordos

Conforme foi observado no relatório da OIT, em 2013, o Governo e os parceiros sociais podem querer considerar uma melhor articulação e coordenação dos acordos. Enquanto a lei claramente o prevê, na prática, são poucas as evidências desse facto. O aumento da representação dos trabalhadores ao nível empresarial pode ajudar a contribuir para essa articulação. Isto é particularmente importante à luz do predomínio de pequenas empresas na economia.

Relacionar as remunerações com o aumento da produtividade para evitar a armadilha dos baixos salários

Os salários mínimos tornaram-se num mecanismo cada vez mais importante para a fixação de salários em geral em toda a economia, como se pode aferir pela crescente percentagem de trabalhadores que auferem o salário mínimo. Deve considerar-se a possibilidade de se explorar a forma como a negociação coletiva em diferentes planos pode vincular melhor os salários ao crescimento da produtividade nos níveis setorial e empresarial. Isso pode ajudar a evitar uma armadilha de baixos salários e criar um ciclo virtuoso de aumento do crescimento da produtividade, conduzindo a um aumento dos salários e do consumo interno, que, quando combinado com níveis mais elevados de investimento em competências e capital, pode levar a um maior crescimento da produtividade.

Referências

- Addison, J.T., Portugal, P. and Vilarés, H. 2017. “Unions and collective bargaining in the wake of the great recession”, in *British Journal of Industrial Relations*, 55, 3, pp. 551–576.
- Aleksynska, M. 2018. “Temporary employment, working conditions, and job satisfaction”, in *Journal of Comparative Economics*, no prelo.
- Aleksynska, M.; Muller, A. 2015. Nothing more permanent than temporary? Understanding fixed-term contracts, INWORK and GOVERNANCE Policy Brief No. 6 (Geneva, ILO).
- Aleksynska, M.; Schmidt, A. 2014. A chronology of employment protection legislation in some selected European countries, ILO INWORK Working Paper No. 53 (Geneva, ILO).
- Arnold, J.; Rodrigues, C.F. 2015. Reducing inequality and poverty in Portugal, OECD Economic Department Working Papers, No.1258 (Paris).
- Banco de Portugal. 2016. Special Issues – Portuguese international traders: some facts about age, prices and markets, *Economic Bulletin*, October.
- Bannai, A.; Tamakoshi, A. 2014. “A systematic review of epidemiological evidence” *Scandinavian Journal of Work, Environment & Health*, Vol. 40, No. 1 (January 2014), pp. 5-18.
- Bassanini, A. and Duval, R. 2009. “Unemployment, institutions, and reform complementarities: re-assessing the aggregate evidence for OECD countries”, in *Oxford Review of Economic Policy*, 25(1), 40-59.
- Barreto, J.; Naumann, R. 1998. “Portugal: Industrial relations under democracy”, in A. Ferner and R. Hyman (eds) *Changing Industrial Relations in Europe* (Oxford: Blackwells).
- Bassanini, A., Duval, R. 2006. Employment patterns in OECD countries: Reassessing the role of policies and institutions. OECD Economics Department Working Papers No. 486 (Paris).
- Behaghel, L.; Crépon, B.; Gurgand, M. 2014. “Private and public provision of counseling to job-seekers: Evidence from a large controlled experiment”, in *American Economic Journal: Applied Economics*, 2014, 6 (4), pp. 142–174.
- Bentolila, S.; Dolado, J.J.; Jimeno, J.F. 2012. “Reforming an insider-outsider labor market: the Spanish experience”, *IZA Journal of European Labor Studies*, 1(1), 4.
- Berniell, I.; Bietenbeck, J. 2017. The effect of working hours on health, IZA Discussion Paper Series No. 10524, Institute of Labour Economics, January 2017.
- Blanchard, O.; Portugal, P. 2017. Boom, Slump, Sudden Stops, Recovery and Policy Options: Portugal and the Euro, Peterson Institute for International Economics Working Paper 17/8, July 2017.
- Blau, F.D.; Kahn, L.M. 2003. “Understanding international differences in the gender pay gap”, in *Journal of Labor Economics*, Vol. 21, no. 1, pp. 106–144.
- Boeri, T. 2011. “Institutional reforms and dualism in European labor markets”, in D. Card and O. Ashenfelter (eds): *Handbook of labor economics*, Vol. 4b, pp. 1173–1236.

- Boeri, T.; Garibaldi P.; Moen, E. 2013. "The Economics of the Single Contract", paper presented at the American Economic Association meeting, San Diego, January.
- Boone, J.; Van Ours, J.C. 2004. Effective active labour market policies, CEPR Discussion Paper No. 4707.
- Branstetter, L.; Lima, F.; Taylor, L.J.; Venâncio, A. 2014. Do entry regulations deter entrepreneurship and job creation? Evidence from recent reforms in Portugal, NBER Working Paper No. 16473, October.
- Caliendo, M., Künn, S. 2011. "Start-up subsidies for the unemployed: long-term evidence and effect heterogeneity", in *Journal of Public Economics*, 95:311–331.
- . 2014. "Regional effect heterogeneity of start-up subsidies for the unemployed", in *Regional Studies*, 48 (6), pp. 1108–1134.
- Caliendo, M.; Künn, S.; Weissenberger, M. 2016. Personality traits and the evaluation of start-up subsidies, IZA Discussion Paper Series No. 9628, January.
- Campos Lima, M.P.; Artiles, A.M. 2011. "Crisis and trade unions' challenges in Portugal and Spain: between general strikes and social pacts", in *Transfer: European Review of Labour and Research*, 17(3) pp. 387–402.
- Card, D., Kluve, J.; Weber, A. 2018. "What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations", in *Journal of the European Economic Association*, Vol. 16, Issue 3, 1 June 2018, pp. 894–931.
- Cardoso, A.R.; Guimarães, P.; Portugal, P.; Raposo, P.S. 2016. "The sources of the gender wage gap", Banco de Portugal, April.
- Carneiro, A., Portugal, P.; Varejão, J. 2014. "Catastrophic job destruction during the Portuguese economic crisis", in *Journal of Macroeconomics*, Vol. 39, Part B, March 2014, pp. 444-457.
- Carrilho, P.; Perista, H. 2016. Portugal: High and rising emigration in a context of high, but decreasing, unemployment. Eurofound, February.
- Casale, G.; Perulli, A. (eds). 2014. *Towards the Single Employment Contract: Comparative Reflections: Comparative Reflections*. (Geneva, Hart Publishing and ILO).
- Centeno, M.; Coelho, M. 2018. "The turnaround of the Portuguese economy: Two decades of structural changes", VOX CEPR Policy Portal, 6 June.
- CES (Centro de Estudos Sociais). 2015. *Barómetro das Crises*, No. 13. March.
- CGTP. 2015. In apresenta petição: pelo direito ao emprego e à protecção social no desemprego (In petition: for the right to employment and social protection in unemployment), July.
- CEACR. 1995. General Survey – Protection against Unjustified Dismissal. Report III (Part 4B), ILC, 82th Session, Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations.
- CLBRL (Comissão do Livro Branco das Relações Laborais). 2007. *Livro branco das relações laborais*, Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (Lisbon).
- Coeuré, Benoît. 2013. Outright Monetary Transactions, one year on, speech at "The ECB and its OMT programme" a conference organized by the Centre for Economic Policy Research, German Institute for Economic Research and KfW Bankengruppe (Berlin).
- Commitment for Growth, Competitiveness and Employment. 2012. Standing Council of Social Concertation, Economic and Social Council of Portugal, signed by CAP, CCEP, CEP, CTP, UGT, and the President of Economic and Social Council of Portugal, (January).
- Correia, H.; Gouveia, A.F. 2017. Is deregulation of product and labour markets promoting employment and productivity? A difference-in-differences approach, ADEMU Working Paper 074, October.
- CRL. 2015. Impacto da Lei nº 23/2012, de 25 de junho. *Análise dos Instrumentos de Regulamentação Coletiva do Trabalho*.
- . 2017. *Negociação Coletiva em Números. Código do Trabalho. Série 2005-2016*.
- Cruces, J.; Alvarez, I.; Trillo, F.; Leonardi, S. 2015. "Impact of the euro crisis on wages and collective bargaining in southern Europe", in G. Van Gyes and T. Schulten (eds) *Wage bargaining under the new European Economic Governance: Alternative strategies for inclusive growth* (Brussels: ETUI).
- Dauderstädt, M., Keltek, C. 2017. Inequality in Europe: Relatively stable, absolutely alarming. Friedrich Ebert Foundation.

- Deakin, S. 2006. "Is regulatory competition the future for European integration?", in *Swedish Economic Policy Review*, Vol. 13, pp. 71–95.
- Deakin S.; Koukiadaki A. 2013. "The sovereign debt crisis and the evolution of labour law in Europe", in N. Countouris and M. Freedland (eds) *Resocialising Europe in a Time of Crisis*, (Cambridge, Cambridge University Press).
- DGERT. 2018. Relatório sobre regulamentação coletiva de trabalho publicada no ano de 2017 (Lisbon, DGERT).
- De Stefano, Valerio. 2016. The rise of the "just-in-time workforce": on-demand work, crowdwork and labour protection in the "gig-economy", *Conditions of Work and Employment Series No. 71*, ILO (Geneva).
- Dias, H.; Fernandes, L. 2016. "The November 2012 general strike and anti-austerity protests – analysis from the Portuguese case", in *International Journal on Working Conditions*, No.11, June 2016.
- Dolado, J. J.; García-Serrano, C.; Jimeno, J.F. 2002. "Drawing lessons from the boom of temporary jobs in Spain", *The Economic Journal*, 112(480), F270-F295.
- Dolado, J.J.; Ortigueira, S.; Stucchi, R. 2012. Does dual employment protection affect TFP? Evidence from Spanish manufacturing firms, *CEPR Discussion Paper No. 8763*.
- Dolton, P. 2017. Working hours: Past, present, and future – Work hours have been falling in developed countries – But where will they go in the future? *IZA World of Labor* (Bonn, Institute for the Study of Labor).
- Dolton, P., Howorth, C., Abouaziza, M. 2016. "The optimal length of the working day: Evidence from Hawthorne Experiments," paper presented at Royal Economic Society Conference, University of Sussex, Brighton, March.
- Dornelas A. et al. (eds). 2006. *Livro Verde Sobre as Relações Laborais*. (Lisbon, MTSS).
- Draghi, M. 2018. Risk-reducing and risk-sharing in our monetary union, speech at the European University Institute, Florence, 11 May.
- Draghi, M. 2017. Structural reforms in the Euro Area, ECB Conference on Structural Reforms in the Euro Area, Frankfurt, 18 October.
- Ebisui, M., Cooney, S.; Fenwick, C. 2016. *Resolving Individual Labour Disputes. A Comparative Overview* (Geneva, ILO).
- EC (European Commission). 2011. Directorate General for Economic and Financial Affairs (ECFIN), Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality to the Government of Portugal, 17 May. Disponível em: http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2011-05-18-mou-portugal_en.pdf.
- . 2015. PES practices for the outreach and activation of NEETs. A contribution of the Network of Public Employment Services.
- . 2016. European Network of Public Employment Services (PES). Annual Report.
- . 2017a. Youth Guarantee country by country: Portugal, March.
- . 2017b. Helping unemployed creating their own work in the new economy. PES support to start ups.
- . 2018. "Wage Dynamics in the EMU: Thematic discussions on growth and jobs", technical background note by Commission staff, Note for the Eurogroup, Directorate General, Economic and Financial Affairs, March 19.
- ECB. 2017. Assessing labour market slack, *ECB Economic Bulletin*, Issue 3 (Frankfurt).
- EEPO (European Employment Policy Observatory). 2014. Activating jobseekers through entrepreneurship: Start-up incentives in Europe. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Escudero, V. 2018. "Are active labour market policies effective in activating and integrating low-skilled individuals? An international comparison", in *IZA Journal of Labour Policy* 7:4.
- Escudero, V., Kluge, J., Lope-Mourelo, E., Pignatti, C. 2017. "Active labour market programmes in Latin America and the Caribbean: Evidence from a meta analysis", *ILO Research Department Working Paper No. 20*.
- Escudero, V.; López Mourelo, E. 2017. "The European youth guarantee: A systematic review of its implementation across countries", *ILO Research Department Working Paper No. 21*.

- Eurofound. 2017a. Estimating labour market slack in the European Union, Publications Office of the European Union (Luxembourg).
- . 2017b. Developments in working time, 2015–2016, Publications Office of the European Union (Luxembourg).
- . 2017c. Working patterns for sustainable work, Publications Office of the European Union (Luxembourg).
- Eurofound and ILO. 2017. Working anytime, anywhere: The effects on the world of work. Publications Office of the European Union, Luxembourg, and the International Labour Office, Geneva.
- Eurostat. 2018. Eurostat online database. Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database> [accessed 10–30 April 2018].
- Felke, R.; Eide, S. 2014. “Export-Driven Adjustment in Portugal”, in *Intereconomics*, Vol. 49, no. 3, pp. 170–178.
- Fernández Rodríguez, C.; Ibáñez Rojo, R.; Martínez Lucio, M. 2016. “Austerity and collective bargaining in Spain: The political and dysfunctional nature of neoliberal deregulation”, in *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 22, no. 3.
- Ferreira, V.; Monteiro, R. 2013. Trabalho, igualdade e diálogo social. Lisboa, Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego.
- GEP, 2016. Green paper on labour relations (Livro verde sobre as relações laborais) GEP-MTSSS (Strategy and Planning Office of the Ministry of Labour, Solidarity and Social Security), Lisbon.
- Golden, L. 2012. The effects of working time on productivity and firm performance, Research Synthesis Paper, ILO Conditions of Work and Employment Series No. 33, Geneva.
- Government of Portugal. 2014. The Road to Growth: A Medium-Term Reform Strategy for Portugal.
- Ghosheh, N. 2016. Remembering rest periods in law: Another tool to limit excessive working hours, ILO Conditions of Work and Employment Series, No. 78 (ILO, Geneva).
- Golden, L. 2012. The effects of working time on productivity and firm performance: a research synthesis paper, ILO Conditions of Work and Employment Series, No. 33 (ILO, Geneva).
- Gouveia, A.F.; Coelho, M. (eds). 2018. The Portuguese economy: Short essays on structural changes, GPEARL, Ministry of Finance of Portugal, January.
- Gouveia, A.F.; Santos, S.; Gonçalves, I. 2017. The impact of structural reforms on productivity: The role of the distance to the technological frontier, OECD Productivity Working Papers, No. 08 (Paris).
- Government of Portugal, 23 March 2018, Proposals by the Government to promote more dynamism in collective bargaining
- Hepple, B. 2005. Labour Laws and Global Trade (Oxford University Press).
- Hong, G.H., et al. 2018. More slack than meets the eye? Recent wage dynamics in advanced economies, IMF Working Paper WP/18/50 (Washington, DC).
- Hornstein, A., et al. 2014. Does the unemployment rate really overstate labour market recovery?, Economic Brief 14–06, Federal Reserve Bank of Richmond (Richmond, VA).
- IGCP. 2018. Economics and state funding, Investors presentation, Portuguese Treasury and Debt Management Agency, May.
- Institute of Social Security. 2018. Guia prático, subsidio de doença (Sickness benefits, a practical guide), Instituto da Segurança Social, pp. 6–7.
- ILO. 2007. World Social Protection Report 2017-19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals (Geneva).
- . 2008. Beyond Unemployment: Measurement of other forms of labour underutilization (Geneva).
- . 2011. Working time in the twenty-first century, Report for discussion at the Tripartite Meeting of Experts on Working-time Arrangements (Geneva).
- . 2012. Global Wage Report 2012/13: Wages and equitable growth (Geneva).
- . 2014. Tackling the jobs crisis in Portugal, study presented at a High-Level Conference in Lisbon on 4 November 2013 (Geneva).

- . 2015. Employment protection legislation: Summary indicators in the area of terminating regular contracts (individual dismissals) Inclusive Labour Markets, Labour Relations and Working Conditions Branch (Geneva).
- ILO, 2016a. Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects (ILO: Geneva).
- . 2016b. What Works: Active Labour Market Policies in Latin America and the Caribbean (Geneva).
- . 2016c. Minimum wage policy guide (Geneva).
- IMF. 2015. World Economic Outlook April (Washington, DC).
- . 2016. World Economic Outlook, Chapter 3, April (Washington, DC).
- . 2017a. Statement by the Portuguese Executive Director, 2017 Article IV Consultation, (Washington, DC).
- . 2017b. Portugal: Selected Issues, Country Report No. 17/279, September (Washington, DC).
- , 2018. Portugal: Sixth Post-Program Monitoring Discussions, Country Report No. 18/52, February (Geneva).
- Karabarbounis, L.; Neiman, B. 2013. "The global decline of the labour share, in *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 129, issue 1, pp. 61–103.
- Kivimäki, M. et al. 2015. "Long working hours and risk of coronary heart disease and stroke: a systematic review and meta-analysis of published and unpublished data for 603,838 individuals" in *The Lancet*, Vol. 386, issue 10005, pp.1739-1746.
- Kleinknecht, A. 2015. "How 'structural reforms' of labour markets harm innovation", in *Social Europe*, no. 6, pp. 1–7.
- Kluve, J. 2010. "The effectiveness of European active labour market programs", in *Labour Economics*, Vol. 17, no. 6, pp. 904–918.
- Koukiadaki, A.; Kokkinou, C. 2016. "Deconstructing the Greek system of industrial relations", in *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 22, no. 3, pp.205–219.
- Lee, S.; McCann, D.; Messenger, J.C. 2007. Working time around the world: Trends in working hours, laws and policies in a global comparative perspective, (ILO, Geneva).
- Lepage-Saucier, N.; Schleich, J.; Wasmer, E. 2013. Moving towards a single labour contract: Pros, cons and mixed feelings, OECD Economics Department Working Papers, No. 1026, OECD Publishing (Paris).
- Lucidi, F.; Kleinknecht, A. 2010. "Little innovation, many jobs: An econometric analysis of the Italian labour productivity crisis", in *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 34, no. 3, pp. 525–546.
- Madureira, César. 2015. A reforma da Administração Pública Central no Portugal democrático: do período pós-revolucionário à intervenção da troika, *Rev. Adm. Pública – Rio de Janeiro* 49(3):547-56, maio/jun.
- Marginson, P. 2014. "Coordinated bargaining in Europe: from incremental corrosion to frontal assault?", in *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 21 (2), pp. 97-114.
- Martins, P. 2014. 30,000 minimum wages: The economic effects of collective bargaining extensions, IZA Discussion Paper Series, No 8540 (Bonn, Institute for the Study of Labor).
- Martins, P.S.; Pessoa e Costa, S. 2014. Reemployment and substitution effects from increased activation: Evidence from times of crisis, IZA Discussion Paper Series, No. 8600 (Bonn, Institute for the Study of Labor).
- McVicar, D. 2014. The impact of monitoring and sanctioning on unemployment exit and job-finding rates, IZA World of Labor, No. 49 (Bonn, Institute for the Study of Labor).
- Monteiro Fernandes, A. 2014. "Regressive labor legislation – the magic potion for all crises: the case of Portugal", in *Comparative Labor Law & Policy Journal*, Vol. 35, pp. 397–412.
- National Reform Programme, 2018. Republic of Portugal. Available at: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-national-reform-programme-portugal-pt.pdf> [August 2018].
- Naumann, R. 2014. Collective Bargaining in Portugal: Study on the Survival of Contracts that are expired but not renewed (Sobrevigência). Final Report, European Commission.
- Observatório da Emigração. 2015. Emigração Portuguesa, Relatório Estatístico, July.

- OECD. 2014. *Employment Outlook 2014* (Paris).
- . 2017a. *Faces of Joblessness in Portugal. Main Results and Policy Inventory* (Paris).
- . 2017b. *Entrepreneurship at a Glance 2017* (Paris).
- . 2017c. *Labour Market Reforms in Portugal 2011–15: A Preliminary Assessment* (Paris).
- Onaran, O.; Obst, T. 2016. Wage-led growth in the EU15 Member States: the effects of income distribution on growth, investment, trade balance and inflation, PKES Working Paper 1602 (Leeds).
- O'Higgins, N.; Pinedo, L. 2018, "Interns and outcomes: Just how effective are internships as a bridge to stable employment?", EMPLOYMENT Working Paper No. 241, ILO.
- Palma Ramalho, M.R. (2013). Portuguese labour law and industrial relations during the crisis. ILO Working Paper 54, Governance and Tripartism Department (Geneva: International Labour Office).
- Palma Ramalho, M.R. 2013. "Portuguese labour law and industrial relations during the crisis", in Papadakis, K. and Ghellab, Y. (eds.) *The governance of policy reforms in Southern Europe and Ireland: Social dialogue actors and institutions in times of crisis*, pp. 147–161 (ILO, Geneva).
- Pencavel, J. 2015. "The productivity of working hours", in *The Economic Journal*, Vol. 125, pp. 2052–2076.
- Pereira, A.M.; Pereira, R.M. 2017. Is all infrastructure investment created equal? The case of Portugal, GEE Papers, No.75, August.
- Pignatti, C.; Van Belle, E. 2018. Better together: Active and passive labour market policies in developed and emerging economies, ILO working paper (no prelo).
- Portugal P.; Raposo P.; Reis H. 2018. The distribution of wages and wage inequality, in *Artigos da Revista de Estudos Económicos*, Banco de Portugal.
- Reuters. 2018. "Portugal looks to renewables as March output tops mainland demand", April 3.
- Rocha, F.; Stoleroff, A. 2014. "The challenges of the crisis and the external intervention in Portugal" in F. Rocha, et al.: *The new EU economic governance and its impact on national collective bargaining systems* (Madrid, Fundación 1 de Mayo).
- Rodrigues C.F.; Figueiras R.; Junqueira V. 2016. *Desigualdade do Rendimento e Pobreza em Portugal* (Recent developments in the evolution of poverty indicators in Portugal), Fundação Francisco Manuel dos Santos, September.
- Schmidt, G.; Wagner, J. 2017. Managing social risks of non-standard forms of employment in Europe. ILO INWORK Working Paper No. 91 (Geneva, ILO).
- Smith, C.S.; Folkard, S.; Tucker, P.; Evans, M.S. 2011. "Work schedules, health, and safety", in J.C. Quick and L.E. Tetrick (eds), *Handbook of occupational health psychology*, pp. 185–204 (Washington, DC, American Psychological Association).
- Stone, K. 1995. "Labor and the Global Economy: Four Approaches to Transnational Labor Regulation", in *Michigan Journal of International Law*, Vol. 16, Issue 4, pp. 998–1027.
- Storm, S.; Capaldo, J. 2018. Labour institutions and development under globalization, INET Working Paper no. 76, May.
- Távora, I.; Rodríguez-Modroño, P. 2018. The impact of the crisis and austerity on low educated working women: the cases of Spain and Portugal. *Gender, Work and Organization*.
- Távora, I.; González, M.P. 2016a. "Labour market regulation and collective bargaining in Portugal during the crisis: Continuity and change", in *European Journal of Industrial Relations*. 22(3): 251–265.
- Távora, I.; González, M.P. 2016b. "The reform of joint regulation and labour market policy during the crisis: Portugal", in A. Koukiadaki et al. (eds): *Joint regulation and labour market policy in Europe during the crisis: A seven-country comparison*. Brussels: The European Trade Union Institute.
- Tucker, P.; Folkard, S. 2012. *Working time, health and safety: a research synthesis paper*, ILO Conditions of Work and Employment Series, No. 31 (ILO, Geneva).
- UGT. 2012. *Análise das principais alterações introduzidas pelo Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego na área laboral*, 20 January 2012.
- . 2018. *Relatório Annual da Contratação Colectiva 2017*.
- Visser, J. 2016. What happened to collective bargaining during the great recession? *IZA Journal of Labor Policy* (2016) 5:9 (Bonn).

- Visser, J., Hayter, S.; Gammarano, R. 2015. Trends in collective bargaining coverage: Stability, erosion or decline?, INWORK Issue Brief No. 1 (Geneva, ILO).
- Vooren, M.; Haelermans, C.; Groot, W.; van den Brink, H.M. 2018. "The effects of active labour market policies: A meta-analysis", in *Journal of Economic Surveys*, forthcoming.
- White, M.; Ghobadian, A. 1984. Shorter working hours in practice. Policy Studies Institute Report No. 631 (London).
- Williamson, A.M. 2011. "The link between fatigue and safety", *Accident Analysis & Prevention*, Vol. 43, no. 2, pp. 498–515.
- World Bank. 2018. *Doing Business Report* (Washington, DC, World Bank Group).

Anexo 1: Excertos do Programa de ajustamento e principais alterações legislativas e regulatórias no mercado de trabalho desde 2009

2009

setembro	A Lei nº 105/2009, de 14 de Setembro efetua uma ligeira alteração ao Código do Trabalho relativamente a “Casos especiais de contratos de trabalho de muito curto-prazo”.
-----------------	--

2011

janeiro	O salário mínimo aumenta de 475€ para 485€ (Decreto-Lei n.º 143/2010 de 31 de dezembro)
abril	Portugal solicita a ativação de um mecanismo de ajuda internacional.
5 de maio	Programa de Assistência Financeira: Portugal e a União Europeia (UE), o Banco Central Europeu (BCE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) acordam um resgate de 78 mil milhões de euros 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 serem adotadas durante um período de três anos).
17 de maio	É assinado um Memorando de Entendimento (MdE) 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 primeira revisão trimestral regular do Programa económico do Governo Português, cujos objetivos passam por “restaurar a competitividade e colocar a economia de Portugal num caminho 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.
outubro	Aprovada a Lei nº 53/2011, de 14 de outubro, que prevê a diminuição das indemnizações por despedimento (de 30 para 20 dias por ano de serviço). A lei entra em vigor a 1 de novembro de 2011.
novembro	Equipas de funcionários da CE, 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. De acordo com os compromissos do Memorando de Entendimento, o objetivo era reduzir, em pelo menos 15 por cento, os cargos de gestão e unidades administrativas na administração central até ao final de dezembro de 2011. No final de dezembro de 2011, o número de funcionários públicos totaliza 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 uma redução de cerca de 11 por cento (ou 54 071 pessoas) dos funcionários públicos da administração central comparativamente a dezembro de 2010.
-----------------	--

2012

janeiro	Aprovada a Lei nº 3/2012, de 10 de janeiro, que introduz a possibilidade de estender os contratos a termo certo para além dos limites normais (aplicável a contratos que expiram no final de junho de 2013).
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 ainda há desafios a enfrentar. Continua a ser essencial uma implementação determinada das reformas para garantir a recuperação económica e a sustentabilidade orçamental” (BCE). Lançamento da medida Estímulo 2012 - Portaria nº 45/2012, de 13 de fevereiro.
março	A terceira avaliação conduz à terceira atualização do Programa, em março de 2012. É aprovado o Decreto-lei nº 64/2012, de 15 de março, que introduz várias alterações ao regime de subsídio de desemprego, que entrou em vigor a 1 de abril. Lançamento do Programa de Relançamento do Serviço Público de Emprego – Resolução do Conselho de Ministros nº 20/2012, de 9 de março.
junho	Equipas de funcionários da Comissão Europeia, do BCE e do FMI visitam Lisboa para a quarta avaliação trimestral do programa económico de Portugal: “Concluimos 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 orçamental 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 injeta mais de 6,6 mil milhões de EUR em 3 bancos portugueses, incluindo aproximadamente 5 mil milhões de euros do Mecanismo de Apoio à Solvabilidade dos Bancos (BSSF), no âmbito do programa de assistência financeira a Portugal. É aprovada a Lei nº 23/2012, de 25 de junho que procede à terceira alteração ao Código do Trabalho, alterando 64 artigos do referido Código do Trabalho, com particular destaque para os relacionados com o regime de banco de horas, pagamento de horas extraordinárias e feriados, os períodos de descanso compensatório, as férias obrigatórias, a compensação por despedimento coletivo, a demissão por extinção do posto de trabalho e inadaptação, bem como a declaração de nulidade das normas de convenções coletivas que estipulam valores superiores aos do Código do Trabalho para compensação por despedimento coletivo, extinção do posto de trabalho ou inadaptação.
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 euros. O Decreto-Lei nº 207/2012, de 18 de junho estabelece que os beneficiários de subsídio de desemprego podem continuar a beneficiar parcialmente caso aceitem um emprego de baixo salário.

agosto	<p>Prolongamento da duração dos contratos de muito curta duração. Aceleração dos procedimentos no sentido de implementar contratos de trabalho de curta duração.</p> <p>Lançamento da Portaria nº 229/2012, de 18 de junho - Apoio à Contratação via Reembolso da TSU. A Portaria estipulou medidas de apoio contratual, que incluem o reembolso total ou parcial - consoante se trate de contratos sem termo ou a termo certo - de contribuições obrigatórias à Segurança Social por parte do empregador.</p>
setembro	<p>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, apesar dos fortes ventos contrários do exterior, o crescimento real do PIB mantém-se alinhado com as previsões, 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. Todavia, o agravamento do desemprego, a diminuição do rendimento disponível e uma deslocação das bases de tributação para atividades de menor tributação estão a pesar na cobrança de impostos. Nesta conjuntura, é necessário que as opções políticas encontrem 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).</p>
outubro	<p>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 euros.</p> <p>A quinta avaliação conduz à quinta atualização do Programa, em outubro de 2012.</p> <p>O Conselho de Ministros aprova a Resolução nº 90/2012, de 31 de outubro, que introduz novos critérios a observar para a emissão de portarias de extensão de convenções coletivas.</p>
novembro	<p>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. Paralelamente, o aumento do desemprego, a diminuição do rendimento e a incerteza estão a minar a confiança, enquanto a recessão na Zona Euro começa a refletir-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).</p>
dezembro	<p>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 representa uma redução de cerca de 4,5 por cento (27 573 pessoas), em termos globais, 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 no MdE consistem em cortes anuais de 1 por cento na administração central e de 2 por cento na administração regional e local. A meta de redução aumenta 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).</p>
2013	
janeiro	<p>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 euros. Portugal regressa aos mercados da dívida pela primeira vez desde o início do programa de resgate, em maio de 2011.</p>
fevereiro	<p>Revisão da Portaria 65-A/2013, de 13 de fevereiro - Apoio à Contratação via Reembolso da TSU.</p> <p>Entrada em vigor da Portaria 3-A/2013, de 4 de janeiro - Apoio à contratação de desempregados com idade igual ou superior a 45 anos via reembolso da TSU.</p>

março	<p>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 pro-grama de implementação prossegue a bom ritmo em condições económicas difíceis. A meta do défice orçamental de 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 a 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).</p> <p>Publicação da Portaria nº 106/2013, de 14 de março – Criação da medida de apoio ao emprego «Estímulo 2013», que promove a contratação e a formação profissional de desempregados.</p>
5 de abril	O Tribunal Constitucional rejeita algumas das medidas de austeridade do Orçamento de Estado 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 consolidação orçamental).
7 de abril	O primeiro-ministro, numa comunicação ao país, anuncia severos cortes na despesa pública para manter o programa de resgate do país no bom caminho. Afirmou que não haverá novos impostos em 2013, mas que serão tomadas 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 mil milhões de Euros e, se necessário, substituir as medidas rejeitadas pelo Tribunal Constitucional por outras de valor equivalente.
15-16 de 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 euros 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 (desde o início da assistência financeira em maio de 2011), numa emissão de dívida a 10 anos, largamente excedida pela procura, que gerou 3 mil milhões de euros, à taxa de 5,69 por cento (6,72 por cento em janeiro de 2011).
12 de junho	<p>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.</p> <p>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 euros), elevando o valor total dos desembolsos ao abrigo do Mecanismo Alargado de Financiamento EFF a SDR de 19,7 mil milhões (aproximadamente 22,56 mil milhões de euros).</p> <p>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.</p> <p>Realiza-se a sétima avaliação.</p>
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).

31 de junho	Em finais de junho, o número de funcionários públicos tinha sido reduzido para 574 946, em termos globais, dos quais 428 187 integram a administração central. Em geral, trata-se de uma redução de aproximadamente 2 por cento em comparação com dezembro de 2012.
22 de agosto	Os conselhos de trabalhadores em empresas com, pelo menos, 150 empregados podem negociar acordos de nível central - Decreto-Lei nº 189/2012, de 22 de agosto.
29 de agosto	O Tribunal Constitucional examina a compatibilidade das novas medidas de austeridade com a Constituição, considerando uma delas inconstitucional.
setembro	Entra em vigor a Lei nº 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.
1 de outubro	A Lei nº 69/2013, de 30 de agosto ajustou o valor da compensação devida em caso de resolução do contrato de trabalho. A Lei nº 70/2013, de 30 de agosto estabelece o sistema legal do Fundo de Compensação do Trabalho (FCT) e de Garantia de Compensação do Trabalho (FGCT). Entra em vigor a Portaria nº 286-A/2013, de 16 de setembro - Incentivo Emprego (aprovada em setembro de 2013).
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.
novembro	O FMI conclui as oitava e nona avaliações ao abrigo de um acordo do FEP com Portugal e aprova um desembolso imediato de 1,91 mil milhões de euros (1,679 mil milhões de DSE), elevando os desembolsos totais no âmbito do FEP para 21,379 mil milhões de DSE (cerca de 24,34 mil milhões de euros). É aprovada a segunda extensão excecional de contratos temporários - Lei nº 76/2013, de 7 de novembro.

2014

fevereiro	Flexibilização das regras com vista à criação de emprego privado e agências de trabalho temporário - Lei nº 5/2014, de 12 de fevereiro. O FMI completa as décima e décima segunda revisões ao abrigo de um acordo do FEP com Portugal, recomendando uma maior flexibilização do mercado de trabalho.
junho	Lei nº 27/2014, de 8 de maio - Os critérios para despedimento em caso de extinção de um posto de trabalho são novamente revistos e é reintroduzida a exigência de se encontrar outro emprego adequado para um trabalhador antes de este ser demitido.
julho	Entram em vigor a Portaria nº 204-A/2013, de 18 de junho - Medida Estímulo Emprego - e a Portaria nº 149-A/2014, de 24 de julho.
setembro	A Lei nº 48-A/2014, de 31 de julho Prorroga o prazo de suspensão das disposições de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho e das cláusulas de contrato de trabalho.
outubro	O salário mínimo aumenta de 485 € para 505 €. (Decreto-Lei nº 144/2014, de 30 de setembro) Decréscimo temporário de 0,75 pontos percentuais nas contribuições à Segurança Social por parte do empregador para os trabalhadores com salário mínimo contratados até maio de 2014.

2015

janeiro	O FMI termina a sua primeira avaliação pós-programa. Concluiu que “o recente aumento do salário mínimo num ambiente de muito baixa inflação se mostra prematuro e poderia impedir uma normalização dos mercados de trabalho, em particular para trabalhadores pouco qualificados e para os jovens. [...] a nova opção de estender as convenções [coletivas] a todo o setor, mesmo que apenas 30 por cento das micro e PME estejam representadas, compromete o progresso rumo a um sistema de negociação coletiva mais dinâmico e inclusivo.”
----------------	--

março	<p>Portaria nº 84/2015, de 20 de março - Cria e regulamenta a medida de Promoção de Igualdade de Género no Mercado de Trabalho (introduz um incentivo financeiro à contratação).</p> <p>Portaria nº 85/2015, de 20 de março – Cria a medida de Apoio à Mobilidade Geográfica no Mercado de Trabalho.</p> <p>Portaria nº 86/2015, de 20 de março - Cria a medida REATIVAR (que visa promover a reintegração de desempregados de longa duração, com mais de 30 anos de idade, através de estágios de 6 meses).</p>
maio	As consultas do FMI ao artigo IV concluem que “já foram envidados esforços significativos no sentido de adotar políticas ativas do mercado de trabalho a fim de melhorar as competências e manter a relação dos trabalhadores ao mercado de trabalho. Mas a produtividade dos trabalhadores, sobretudo os menos qualificados, também depende fundamentalmente das competências dos gestores, um campo em que a avaliação de Portugal se revela baixa comparativamente a outros países. [...] Manter os trabalhadores sem emprego ligados ao mercado de trabalho irá exigir um sistema de apoio ao desemprego mais inclusivo, por exemplo, reduzindo-se o período mínimo de contribuição para a elegibilidade e limitando-se as armadilhas da inatividade, em especial para os trabalhadores mais idosos. Com uma crescente proporção de trabalhadores a receber o salário mínimo, novos aumentos prematuros iriam reduzir as hipóteses de transição dos trabalhadores menos qualificados da situação de inativos ou desempregados para o de empregados.”
abril	A Lei nº 28/2015, de 14 de abril consagra a identidade de género no âmbito do direito à igualdade no acesso a emprego e no trabalho.
agosto	O FMI conclui a sua segunda avaliação pós-programa, declarando que “reequilibrar a economia irá exigir reformas estruturais continuadas. [...] O impacto de reformas passadas no mercado de trabalho tem de ser avaliado, ao mesmo tempo que são necessárias novas iniciativas de reforma relacionadas com regras de proteção ao emprego e à negociação coletiva”.
setembro	A Lei nº 120/2015, de 1 de setembro reforça os direitos de maternidade e paternidade; aumenta de 10 para 15 dias úteis, seguidos ou interpolados, a licença parental obrigatória para o pai, nos 30 dias seguintes ao nascimento do filho, cinco dos quais gozados de modo consecutivo imediatamente a seguir a este.
outubro	Entra em vigor o Decreto-Lei nº 210/2015, de 25 de setembro - Revisão dos fundos de despedimento (limitar contribuições a 50 por cento do SP).

2016

janeiro	O salário mínimo aumenta de 505€ para 530€. (Decreto-Lei n.º 254-A/2015, de 31 de dezembro)
abril	O FMI conclui o terceiro debate pós-programa, desaconselhando Portugal quanto à reversão das medidas estruturais do mercado de trabalho introduzidas durante o programa apoiado pelo Fundo, alertando que “um enfraquecimento das reformas que melhoraram a flexibilidade do mercado de trabalho poderia retrair as perspetivas de crescimento, emprego e rendimento a médio prazo”.
junho	O FMI concluiu a quarta monitorização pós-programa, manifestando uma evolução geral positiva, mas também lamentando que a reversão completa dos cortes salariais no setor público não tenha sido acompanhada por uma reforma mais fundamental do setor público. [Para além do referido, o FMI avaliou que] qualquer afrouxamento de políticas anteriores que conseguiram tornar a contratação e a negociação coletiva mais flexíveis teria consequências adversas para a competitividade das empresas portuguesas”.
agosto	<p>A Lei nº 28/2016, de 23 de agosto altera as responsabilidades por compensação e os custos de Segurança Social para a empresa nos casos de formas modernas de servidão por dívidas.</p> <p>A Lei nº 34/2016, de 24 de agosto elimina a obrigatoriedade de apresentação quinzenal dos desempregados.</p> <p>A Portaria nº 232/2016, de 23 de agosto regula a criação e o regime de organização e funcionamento dos Centros Qualifica, ou seja, a orientação para ofertas de emprego de educação e formação profissional e o desenvolvimento de procedimentos de reconhecimento, validação e certificação de competências.</p>

setembro	O FMI conclui as suas consultas ao Artigo IV e “apelou a uma avaliação abrangente das despesas, visando sobretudo uma melhor verificação de benefícios sociais e um maior controlo de pensões e salários do setor público. [...] Dirigentes [do FMI] enfatizaram que investir em reformas estruturais continua a ser fundamental para aumentar a competitividade e promover o crescimento, [...] e] encorajaram as autoridades a envolver todas as partes interessadas pela via de um diálogo social inclusivo”.
outubro	A Portaria nº 282/2016, de 27 de outubro regulamenta o modelo de acompanhamento personalizado para o emprego, (MAP-Emprego), procedeu à eliminação da obrigatoriedade de apresentação quinzenal dos desempregados. O MAP-Emprego reorienta a intervenção do Serviço Público de Emprego para a capacitação dos desempregados, destacando-se execução do Plano Pessoal de Emprego (PPE).

2017

janeiro	<p>O salário mínimo aumenta de 530€ para 557€. (Decreto-Lei n.º 86-B/2016, de 29 de dezembro)</p> <p>A Portaria nº 34/2017, de 18 de janeiro regula a criação da medida Contrato-Emprego (em substituição da medida Estímulo ao Emprego), que consiste em conceder ao empregador apoio financeiro para a conclusão de contratos de trabalho com desempregados inscritos no Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP)., em particular que estão situação de desvantagem e para públicos desfavorecidos apoiando a celebração de contratos permanentes.</p> <p>O Decreto-Lei nº 14/2017, de 26 de janeiro altera o regime jurídico do Sistema Nacional de Qualificações e define as estruturas que asseguram o seu funcionamento.</p>
fevereiro	O FMI conclui o quinto debate sobre monitorização pós-programa e “encorajou as autoridades a avançarem com reformas em matéria de mão-de-obra produtos, com particular enfoque no combate à segmentação do mercado de trabalho, na melhoria de formação e competências e no aumento da eficiência do setor público. [O FMI] observou que seria importante garantir que o aumento do salário mínimo não compromete a competitividade laboral nem abala as perspetivas de novos elementos a integrar a mão de obra”.
março	Resolução do Conselho de Ministros nº 32/2017, de 28 de fevereiro - Decide dar início a um Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários na Administração Pública (PREVPAP).
abril	A Portaria nº 131/2017, de 7 de abril cria a medida de Estágios Profissionais, que inclui apoio à transição do contrato de estágio para contrato efetivo.
junho	<p>O Decreto-Lei nº 72/2017, de 21 de junho regula a atribuição de incentivos à contratação de jovens à procura do primeiro emprego e de desempregados de longa duração e de muito longa duração, através de uma dispensa parcial ou isenção total do pagamento de contribuições para o regime geral de segurança social, na parte relativa à entidade empregadora.</p> <p>A Resolução do Conselho de Ministros nº 82/2017, de 9 de junho define os critérios, procedimentos e indicadores a observar para a emissão de portarias de extensão de convenções coletivas e entra em vigor no dia 10 de junho.</p> <p>Portugal sai do procedimento por défice excessivo da Comissão Europeia, onde entrou no final de 2009.</p>
julho	A Lei nº 55/2017, de 17 de julho reforça o regime introduzido pela Lei nº 63/2013, de 27 de agosto alargando o âmbito da ação especial de reconhecimento da existência de contrato de trabalho e os mecanismos processuais de combate à ocultação de relações de trabalho subordinado.
setembro	O FMI conclui a sua consulta ao Artigo IV com um balanço global positivo em relação a Portugal, mas “enfatizou que o aumento da produtividade e do potencial de crescimento em Portugal continua a ser um ponto central para a redução das vulnerabilidades que pesam sobre as perspetivas de médio prazo. Nesse sentido, lidar com os impedimentos para um maior investimento é fundamental. [O FMI] sublinhou a necessidade de concentração em temáticas que afetam as perceções dos investidores relativamente ao meio empresarial, incluindo a redução de rigidez no mercado de trabalho [...]”.

2018

janeiro	O salário mínimo aumenta de 557€ para 580€. (Decreto-Lei nº 156/2017, de 28 de-zembro)
fevereiro	No seu sexto debate de monitorização pós-programa, o FMI declara: “A economia portuguesa fortaleceu-se.” Apoiado por um ambiente externo benigno, o crescimento rico em empregos ganhou terreno desde o final de 2016. [Ainda assim,] Aumentar o potencial de crescimento da economia e resiliência a choques irá também exigir reformas estruturais adicionais e maior investimento e produtividade. Para que a economia absorva choques negativos e se adapte a novas oportunidades, é fundamental a aposta num mercado de trabalho flexível. A flexibilidade tem de ser preservada, mesmo nos casos em que se procura um ambiente com empregos mais estáveis”.
junho	<p>Foi alcançado um acordo tripartido sobre a luta contra a precariedade e a segmentação do mercado de trabalho entre o governo e a maioria dos parceiros sociais (excetuando a CGTP).</p> <p>As alterações propostas ao quadro da legislação laboral visam limitar a utilização e duração dos contratos a termo certo em circunstâncias excecionais e restritas, aumentar a proteção dos trabalhadores com contratos a termo certo, ampliar a duração dos contratos de muito curto prazo em circunstâncias excecionais e restritas, desencorajar o recurso ao trabalho não declarado, estimular a contratação de jovens e desempregados de longa duração, e contrariar a individualização das relações laborais (incluindo no que se refere aos bancos de horas individuais “time-banking”).</p> <p>Para além disso, as alterações ao regime de contribuições à Segurança Social deverão incluir medidas que penalizem o recurso excessivo das empresas a contratos a termo certo através da aplicação de taxas de Segurança Social adicionais.</p> <p>O acordo inclui ainda medidas suplementares relativas ao regime de proteção ao desemprego, políticas ativas do mercado de trabalho que promovem contratos permanentes e reforço dos recursos alocados à Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT).</p> <p>No momento da redação deste relatório, a implementação detalhada destas disposições legais terá ainda de passar pela fase de elaboração e aprovação pelo parlamento.</p>

■ Anexo 2: Resumo das principais alterações às PAMT, 2017

Contrato - Emprego (Regime de Incentivos à Contratação Portaria nº 34/2017, de 18 de janeiro)

O que mudou nos incentivos à contratação?

- Com a medida Contrato-Emprego, em vigor desde janeiro último:
- Melhor direcionamento dos contratos de trabalho sem termo: o apoio a contratos a termo certo está reservado a situações específicas, como é o caso dos desempregados de longa duração (DLD);
- Criação do “prémio-emprego” (último pagamento do apoio efetuado 24 meses após o início do contrato; apoio à conversão de contratos a termo certo em contratos de trabalho sem termo);
- Períodos de candidatura encerrados ao longo do ano e com dotações orçamentais;
- Introdução de limites à acumulação de apoios;
- Diferenciação positiva dos segmentos mais afastados do mercado de trabalho (a título de exemplo: jovens, DLD pessoas idosas).

Estágios Profissionais (Portaria nº 131/2017, de 7 de abril)

O que mudou nos estágios profissionais?

- Com o regulamento em vigor desde abril, verifica-se:
- Melhor direcionamento para resultados estratégicos (criação de um “prémio-emprego” para a conversão de contratos de estágio em contratos sem termo);
- Promoção da eficiência de critérios de apoio à análise de candidaturas, incluindo a empregabilidade dos anteriores apoios concedidos à empresa;
- Valorização de competências com diferenciação do montante das bolsas de estágio para estagiários com mestrados e doutoramentos;
- Fortalecimento de mecanismos de monitorização, entre os quais canais de comunicação direta entre estagiários e o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP);
- Reforço dos instrumentos de proteção (possibilidade de compensação do estagiário em caso de incumprimento por parte da empresa).

Contrato de Geração (medida em desenvolvimento, a ser implementada em 2018)

O que é o contrato de geração?

- Tem a dupla missão de melhorar a situação de dois grupos particularmente afetados pelo desemprego - jovens e desempregados de longa e muito longa duração (DLD) - e de estimular um melhor equilíbrio entre gerações no mercado de trabalho e nas empresas;
- As suas duas frentes servem de apoio à contratação simultânea de jovens e DLD, bem como a reformas parciais e apoio à contratação de jovens;
- A primeira frente, o apoio à contratação de jovens e DLD, estará operacional em 2018 e consistirá na isenção total ou parcial de pagamento de contribuições à Segurança Social por parte do empregador para cada contrato de trabalho elegível e assinado.

Quem beneficiará do apoio?

- Jovens até aos 30 anos à procura de primeiro emprego;
- Desempregados de longa duração com 45 anos ou mais.

Anexo 3: Apoio governamental ao empreendedorismo

Em 2016, o Governo Português lançou a *Startup Portugal*, uma estratégia integrada de empreendedorismo. Os três aspetos da estratégia assentam em apoios financeiros sob a forma de voucher combinados com aconselhamento e formação em empreendedorismo:

- O *Startup Voucher* é o maior dos três, com 3,7 milhões de euros investidos em 245 *startups* que contam com o apoio durante um ano através de uma bolsa mensal de 691,70€. Isto implica seleção, a cargo da Rede Nacional de Incubadoras da *Startup*, bem como tutoria por parte do IAPMEI - Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação, com experiência em gestão de academias PME por todo o país. O *voucher* implica mais de 10 milhões de EUR investidos em *startups* nas suas várias edições. A implementação da ideia enquanto negócio é recompensada com um prémio.
- O Vale Incubação que serve já de apoio a 93 *startups*, visa vir a apoiar financeiramente 2,000 *startups* com um *voucher* de 5000€ para compra de serviços de incubação (incluindo formação e consultoria) em incubadoras credenciadas. Na segunda edição deste programa de *vouchers*, estão em processo de avaliação mais 90 *startups*.
- Momentum, um programa que se destina a recém-licenciados a desenvolver as suas ideias de *startup* através de uma bolsa mensal de 691,70€, alojamento e incubação gratuitos pela Rede Nacional de Incubadoras da *Startup*. Este programa conta com a tutoria da ANJE - Associação Nacional de Jovens Empresários. (Cinco projetos apoiados até à data.)

Para além do referido, a *Web Summit* anual constitui um momento-chave para o ecossistema de *startups* em Portugal. O Governo passou de um apoio a 67 *startups* em 2016 para 150 em 2017 e 200 em 2018. O apoio consistiu num vale de desconto (100% em 2016, 50% em 2017 e 2018) e num *bootcamp* de formação empresarial (para uma pessoa em 2016 e duas pessoas em 2017 e 2018). Esta iniciativa é oferecida como parte integrante de uma digressão nacional para que se garanta o seu acesso a todas as regiões.

Além do mais, o programa alavancou coinvestimentos de 98 milhões de EUR por parte de investidores de risco e 26 milhões de EUR por parte de investidores privados (*business angels*). O apoio financeiro de cada um fez parte de uma estratégia integrada no sentido de melhorar a qualidade dos vários intervenientes no ecossistema.



4 route des Morillons, CH-1211,
Genève 22, Switzerland
www.ilo.org

ISBN 978-92-2-132123-1



9 789221 321231