



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

José Luís Ramalho Brito

AS POLÍTICAS ATIVAS DE EMPREGO O CASO DA CONTRATAÇÃO DE DESEMPREGADOS DE LONGA DURAÇÃO

**Dissertação no âmbito do Mestrado em Gestão orientada pela Professora
Doutora Margarida Rosa da Silva Baila Madeira Antunes e apresentada à
Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.**

Junho de 2019

Faculdade de Economia
da Universidade de Coimbra

As políticas ativas de emprego O caso da contratação de desempregados de longa duração

José Luís Ramalho Brito

Dissertação de Mestrado em Gestão orientada pela Senhora Professora Doutora Margarida Rosa da Silva Baila Madeira Antunes e apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Junho de 2019



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Agradecimentos

Para a minha família um agradecimento especial pela compreensão e apoio neste meu projeto pessoal.

À Universidade de Coimbra que me acolheu e em especial à minha orientadora Professora Doutora Margarida Antunes pelo seu rigor, capacidade de transmitir conhecimento e disponibilidade para me apoiar na conclusão deste trabalho.

Por fim, à eterna memória de meu Pai.

Resumo

Um dos principais objetivos da Estratégia Europa 2020 é criar mais e melhores empregos. Remonta a 1997 a Estratégia Europeia para o Emprego, que definiu e colocou o emprego como um objetivo comum para os Estado-Membros em igualdade com os objetivos de estabilidade e crescimento económicos. Desde então, as políticas de emprego assumem um crescente grau de atenção por parte dos governos nacionais e da União Europeia.

Facilitar a transição para o emprego de grupos em especial desvantagem perante o mercado de trabalho é razão fundamental para que os alvos das políticas de emprego sejam bem definidos. Nestes, os desempregados de longa duração aparecem como destinatários preferenciais. Tal não obstou a que este grupo tenha visto aumentar o seu peso no total de desempregados em diversos países da União Europeia, incluindo Portugal. As políticas de emprego, em particular a política ativa de apoio à contratação, são analisadas neste trabalho como medida de referência na legislação portuguesa responsável por estimular diretamente a oferta de emprego.

Estarão os seus alvos bem definidos? O foco no indivíduo e nas suas capacidades de readaptação às novas necessidades do mercado, tão preconizado pelas instituições europeias, através da necessidade de ativação dos desempregados de longa duração, encontra nas medidas de apoio à contratação uma continuidade estratégica? E a perspetiva da entidade empregadora está salvaguardada?

Estes são as questões levantadas neste trabalho e cuja resposta constitui o seu contributo principal.

Palavras-chave: desemprego, desemprego de longa duração, apoio à contratação, União Europeia, Portugal

Abstract

One of the main goals of the Europe 2020 strategy is create more and better jobs.

Since 1997, European Employment Strategy set the employment on the same level as the macroeconomic objectives of growth and stability. Since then, employment policies have seen increasing attention from national governments and the European Union.

The fundamental reason for well target measures is to support and increase transitions to employment in groups of unemployed people with specific disadvantages in the labor market. In these groups of unemployed people, the long term unemployed appear as preferential target. Nevertheless, this has not prevented this group from increasing its share of the total number of unemployed people in several European Union countries, including Portugal.

Employment policies, with special attention to the active employment policy to support direct employment creation, as hiring incentives, is analyzed in this work, as a reference measure in Portuguese legislation, responsible for stimulating the offer of employment.

Are their targets well defined? Does the focus on the unemployed and his capacities to adapt to the new needs of the market, as advocated by the European authorities, through the need to activate the unemployed, find a strategic continuity in the measures of direct support for job creation? They considered the perspective of the employer as a part off the process?

These are the issues raised. The main contribution in this work is the answer to those questions.

Keywords: unemployment, long-term unemployment, hiring incentives, European Union, Portugal

Índice

Agradecimentos	ii
Resumo	iii
Abstract	iv
Índice	v
Lista de siglas e abreviaturas	vi
Índice de gráficos	vii
1. Introdução	1
2. Uma breve caracterização do desemprego entre 2007 e 2017	5
3. Políticas de Emprego portuguesas	11
3.1 Recomendações da União Europeia	11
3.2 Revisão da literatura recente sobre políticas de emprego	18
3.3 Principais políticas de emprego em Portugal	21
3.3.1 Políticas ativas de Emprego	21
3.3.2 Políticas Passivas de Emprego	28
4. Reflexão sobre os incentivos à contratação através de PAMT	33
4.1 Perspectiva da entidade empregadora no recrutamento de novos trabalhadores	33
4.2 Apoio à contratação numa lógica de criação efetiva de emprego	38
5. Conclusões	43
Bibliografia	

Lista de Siglas e Abreviaturas

D.-L. - Decreto-Lei

DLD - Desempregados de longa duração

EEE - Estratégia Europeias para o Emprego

IAS - Indexante de Apoios Sociais

IEFP - Instituto do Emprego e Formação Profissional

INE - Instituto Nacional de Estatística

OIT - Organização Internacional do Trabalho

PAMT - Políticas Ativas do Mercado de Trabalho

PEOE - Programa de Estímulo à Oferta de Emprego

PIB - Produto Interno Bruto

RMG - Rendimento Mínimo Garantido

SMN - Salário Mínimo Nacional

UE - União Europeia

Índice de gráficos

Gráfico nº 1-Evolução do desemprego total e DLD (IEFP)	5
Gráfico nº 2-Evolução do desemprego total e DLD (INE)	6
Gráfico n.º 3-Desempregados há mais de um ano por grupo etário	7
Gráfico n.º 4-DLD por grupo etário, peso no desemprego de longa duração	8
Gráfico n.º 5-Taxa de desemprego por grau de habilitação literária	9
Gráfico nº 6-Despesa com intervenções no mercado de trabalho e taxa de desemprego	14
Gráfico nº 7-Despesa com medidas de emprego em percentagem do PIB	15
Gráfico nº 8-Despesa com políticas do mercado de trabalho	15
Gráfico nº 9-Desemprego de longa duração em percentagem do desemprego total	17
Gráfico nº 10-Execução física-Apoio à contratação	27

1. Introdução

Após alguns anos de políticas de emprego, a União Europeia presta presentemente especial atenção aos alvos dessas políticas. A este facto não será alheio o desemprego persistente em diversos grupos como os jovens à procura do primeiro emprego e os desempregados de longa duração (DLD).

Em Portugal, tais grupos de desempregados foram sempre alvo de políticas ativas de emprego, sendo nessa medida grupos com especial atenção por parte das instâncias nacionais. Tal não obstou a que estes grupos tenham visto a aumentar o seu peso no total dos desempregados.

É entendimento comum de diversos autores que as situações de desemprego devem ser de curta duração, porque são conhecidos os efeitos nefastos da situação de desemprego de longa duração, não apenas de ordem financeira, como também sociais, psicológicos e de desvalorização de competências. Estes efeitos fazem com que muitos DLD se transformem em desencorajados do mercado de trabalho, deixando de procurar emprego, embora estejam disponíveis para trabalhar, e não constem dos números oficiais do desemprego.

Os problemas relativos à ativação do conjunto de DLD são refletidos presentemente nas preocupações das instituições europeias de acordo com a recomendação do Conselho da União Europeia, de 15 de fevereiro de 2016. A necessidade de direcionar corretamente as políticas ativas de emprego para este grupo é assim uma preocupação recente, refletida no Semestre Europeu.

Todas as políticas passivas, sendo a mais conhecida a atribuição de um subsídio de desemprego, e ativas do mercado de trabalho devem sobretudo demonstrar que é compensador trabalhar e ser de facto um veículo para rápidas e adequadas transições entre os estados de desemprego e o emprego. Se existem vários estudos sobre o efeito negativo do subsídio de desemprego na duração do mesmo, já relativamente às políticas ativas não encontramos opiniões tão críticas.

Neste trabalho, iremo-nos centrar em Portugal e dedicar atenção à política ativa de apoio à contratação na ótica do empregador e sua aplicabilidade para a contratação de um DLD, desde o Decreto-Lei (D.-L.) 89/95 de 6 de maio.

Portugal desde a adesão à zona euro, tinha historicamente uma taxa de desemprego relativamente baixa com valores abaixo dos 6%. Esta tem vindo a aumentar, tendo atingido o valor mais elevado em 2013, 16,2%, constituindo assim, ainda hoje, um dos principais

problemas económicos do país. Com a retoma económica iniciada em 2014 esta taxa tem vindo gradualmente a descer situando-se atualmente nos 7%, segundo dados do Instituto Nacional de Estatística (INE).

Nesta dissertação de mestrado, pretendemos analisar o alvo das políticas ativas de emprego em especial a medida de apoio à contratação nas diversas versões, desde o citado D.-L. 89/95 de 6 de maio até à versão mais recente designada por Contrato-Emprego, regulado pela Portaria 34/2017 de 18 de janeiro, e a sua complementaridade com as políticas passivas e discutir o seu contributo efetivo para a diminuição do desemprego e, em particular, do grupo específico de DLD.

O conceito de desemprego de longa duração utilizado engloba os trabalhadores disponíveis para o trabalho e à procura de emprego há mais de doze meses, que se encontrem desempregados e inscritos em centros de emprego do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP).

Uma vez que a análise em termos legislativos se inicia em 1995, faria sentido em termos estatísticos recorrer ao mesmo período. No entanto, considerando que o IEFP disponibiliza dados apenas a partir de 2007, o período em análise estará compreendido entre 2007 e 2017, período este que coincide com período após a crise económica e financeira global de 2008 e a crise europeia de 2010. No desenvolvimento deste trabalho vamos utilizar também dados do INE, a partir do portal Portada, e do Eurostat.

Atendendo ao objetivo deste trabalho, há algumas questões pertinentes às quais procuraremos responder:

Será a medida de apoio à contratação um impulso efetivo para apoiar as transições desemprego-emprego? E no caso dos DLD?

Será complementar das medidas passivas?

Vai ao encontro do preconizado pelo Semestre Europeu?

Será esta medida um instrumento efetivo em cenários económicos desfavoráveis?

Deverá a sua utilização ser restringida em cenários de crescimento económico quando o mercado de trabalho gera emprego, independentemente da precaridade/qualidade desse emprego?

A sua execução ao longo dos anos prova que tem impacto significativo no volume de emprego criado ou perdido?

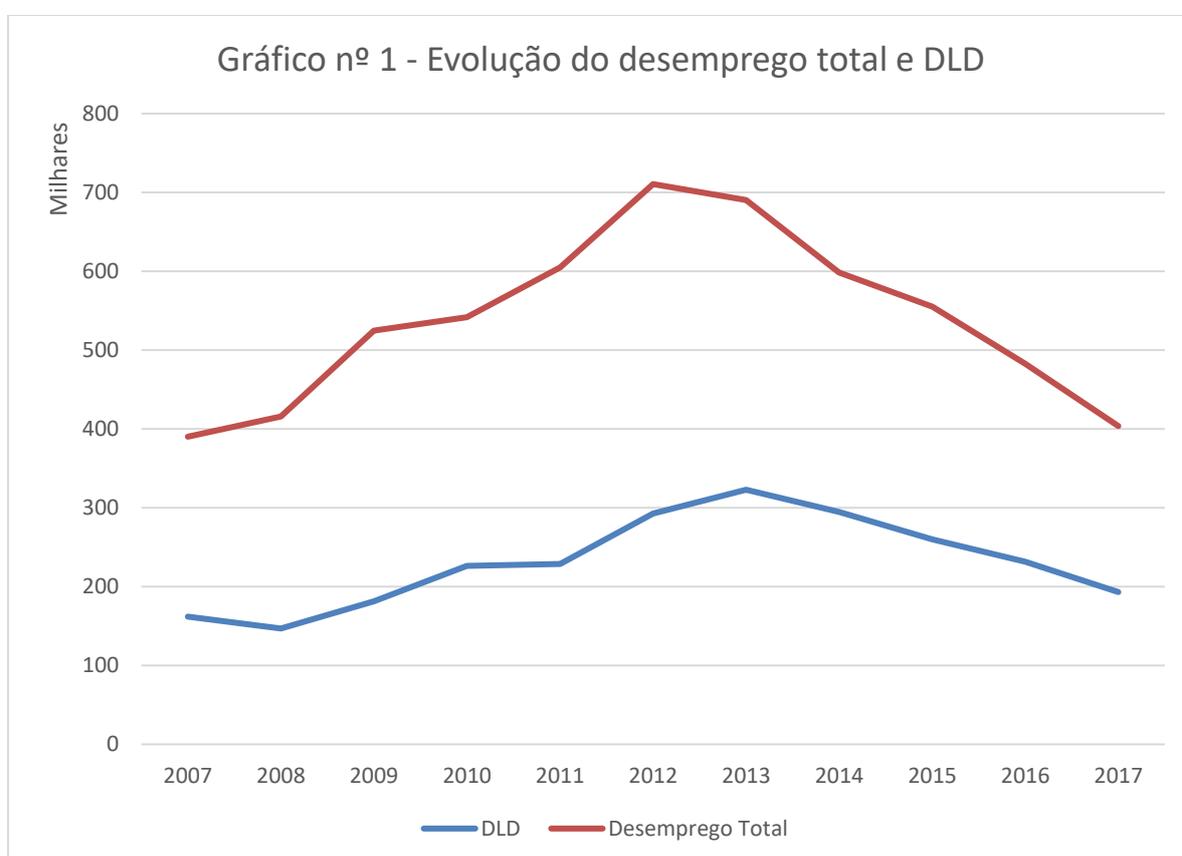
É um instrumento efetivo de adequação entre a procura e oferta de emprego?

O trabalho será estruturado, para além do presente capítulo, introdução, com um segundo capítulo dedicado à caracterização do desemprego em Portugal na última década desde o período pré-crisis a 2017. Um terceiro capítulo contextualiza o tema, tendo por base a política europeia sobre o emprego, a literatura recente sobre o tema e a legislação portuguesa. Um quarto capítulo reflete sobre os apoios à contratação, onde tentaremos responder às questões elencadas nesta introdução. O quinto e último capítulo apresenta as conclusões.

2. Uma breve caracterização do desemprego entre 2007 e 2017

Neste capítulo pretendemos analisar a evolução do desemprego em Portugal com especial atenção ao grupo específico dos DLD.

No Gráfico nº 1, com base no desemprego registado no IEFP, observamos que este grupo específico acompanha os números globais do desemprego na última década, desde o período pré-crise de 2008 e 2010 até 2017.



Fonte: IEFP. Quebra de série em 2011.

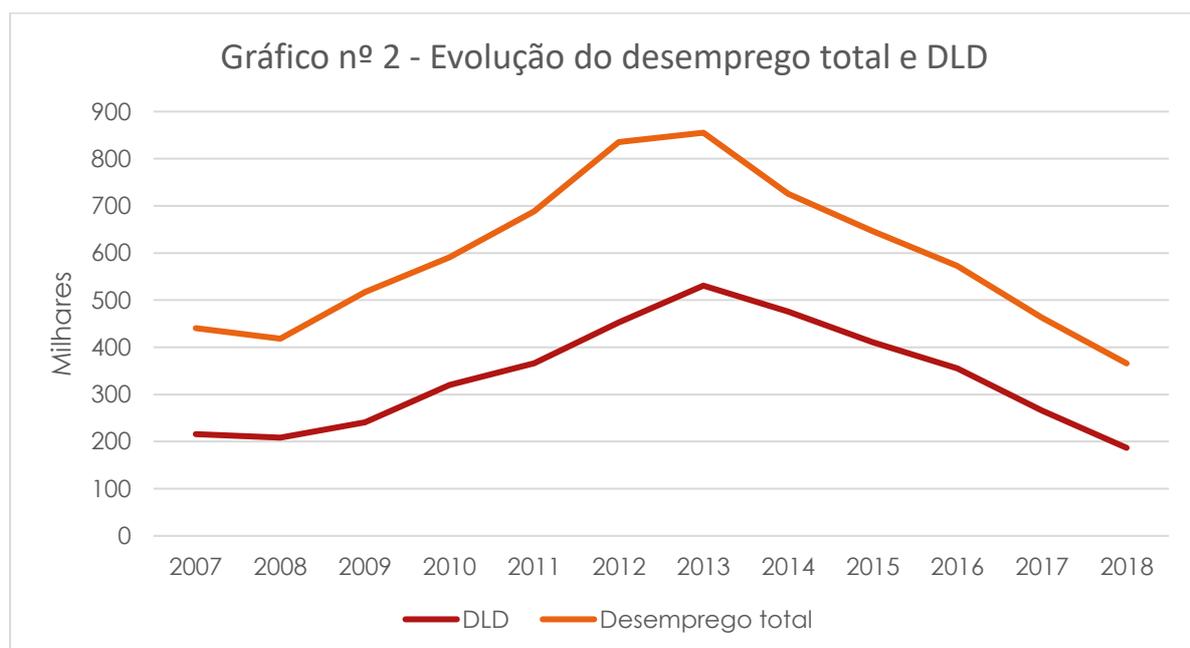
Estes dados correspondem ao desemprego registado nos centros de emprego do IEFP, excluindo os ocupados, os temporariamente indisponíveis e os empregados (que procuram novo emprego).

A quebra de série em setembro de 2011 diz respeito à categoria dos ocupados que até aquela data apenas incluía os trabalhadores inseridos em medidas de trabalho socialmente necessário. A partir de setembro de 2011 a categoria de ocupados passou a incluir também os que estão integrados em ações de formação profissional e estágios profissionais, que anteriormente viam a sua inscrição para emprego anulada enquanto frequentavam a medida.

Utilizando os dados da Pordata, baseados no Inquérito ao Emprego do INE, chegamos a valores ligeiramente diferentes dada a diferente metodologia de recolha de dados. No IEFP, com base no desemprego registado nos centros de emprego e no INE com base no inquérito trimestral ao emprego. Trata-se de um inquérito harmonizado e regulamentado ao nível comunitário (Regulamento (CE) N.º 577/98 do Conselho, de 9 de março de 1998) no quadro das estatísticas do Labour Force Survey, com aplicação nos 28 Estados-Membros da União Europeia, permitindo a comparação dos resultados nacionais ao nível internacional.

Também no INE existe uma quebra de série. No primeiro trimestre de 2011 inicia-se uma nova série de dados decorrente da alteração do modo de recolha da informação, associado à introdução do modo telefónico, à consequente alteração do questionário e à adoção de novas tecnologias no processo de desenvolvimento e supervisão do trabalho de campo.

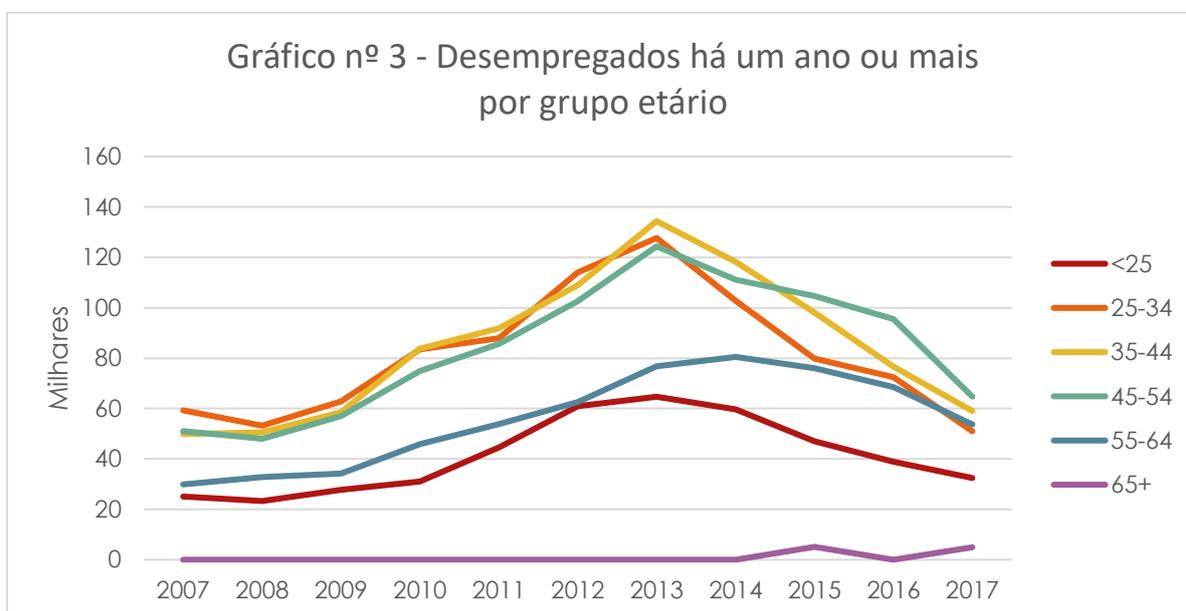
O Gráfico nº 2 mostra uma tendência equivalente, acompanhando os DLD a evolução do desemprego total.



Fonte: Pordata/INE. Quebra de série em 2011.

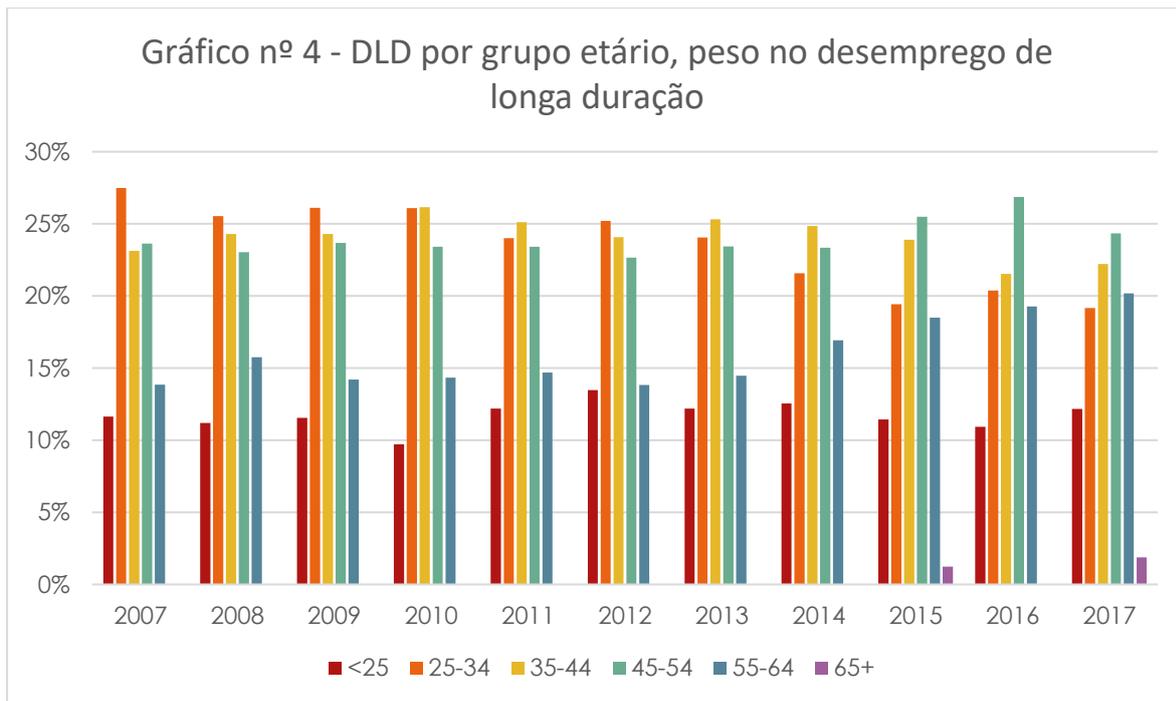
A evolução do desemprego de longa duração tem acompanhado o desemprego em termos globais sendo aproximadamente 50% deste. Em 2013, ano em que atingimos o valor mais elevado de desemprego, o peso dos DLD ultrapassou os 50% do desemprego total.

Importa agora caracterizar os DLD, discriminando por grupos etários e habilitações literárias. O Gráfico nº 3 mostra que, ao longo da última década, aumentaram os DLD do grupo etário dos 45 aos 54 anos. Regista-se também uma menor expressividade do grupo com menos de 25 anos.



Fonte: Pordata, INE.

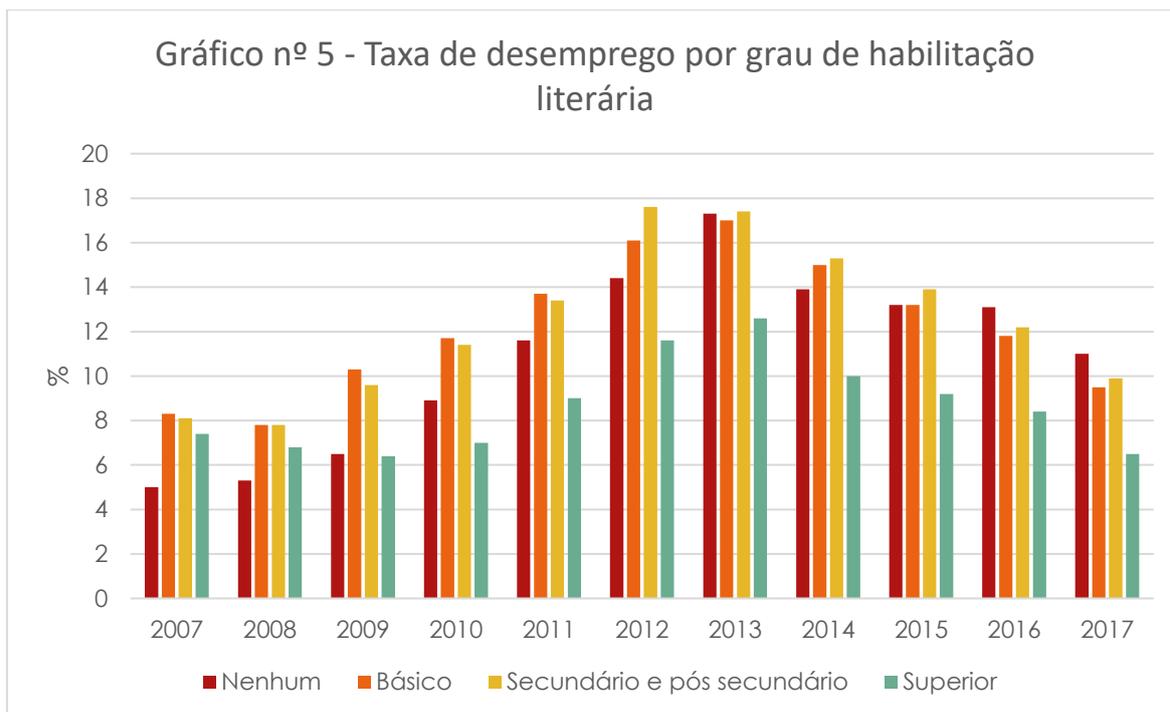
Esta análise em termos de números globais, embora importante para quantificar o grupo em análise, não permite verificar o peso de cada um dos diferentes grupos etários no total dos DLD e a respetiva evolução ao longo do período em análise, dados estes que podemos ver no Gráfico nº 4.



Fonte: Pordata, INE - elaboração própria.

A análise ao longo dos anos mostra um dado interessante que é o aumento do peso dos grupos etários mais elevados, nomeadamente a partir dos 45 anos, no total dos DLD, por redução do peso do grupo etário dos 25 aos 34.

Uma análise pormenorizada das habilitações literárias dos DLD por grupo etário seria relevante para o nosso trabalho, no entanto estes dados não estão disponíveis. No Gráfico nº 5, encontramos apenas estes dados para o total dos desempregados.



Fonte: Pordata, INE. Quebra de série em 2011.

Como seria expetável, o peso no total dos desempregados diminui à medida que aumenta o grau de escolaridade, sendo isso evidente em relação a quem detém o ensino superior. É preocupante ainda a importância de desempregados sem qualquer grau de escolaridade, após alguns anos de políticas ao nível da formação para resolver este problema e a implementação de processos de reconhecimento e validação de competências como os Centros de Novas Oportunidades, mais tarde designados como Centros para a Qualificação e Ensino Profissional e agora Centros Qualifica.

São precisamente estas pessoas que recentemente têm apresentado uma taxa de desemprego mais elevada. Uma possível explicação poderá ser a evolução da economia, com processos tendentes à destruição de empregos pouco qualificados e à criação de novos postos de trabalho que exigem qualificações mais elevadas, tendo as crises de 2008 e 2010 acelerado o processo de destruição daqueles empregos. Assim, uma fatia cada vez maior deste grupo aparece sem competências para ocupar um novo posto de trabalho.

São normalmente então estes trabalhadores que têm mais dificuldade em encontrar um novo emprego, prolongando-se na situação de desemprego e transformando-se em DLD. É assim de esperar que neste grupo, uma fatia importante corresponda a desempregados

com graus de escolaridade mais baixos, que tendencialmente correspondem a grupos etários mais elevados.

3. Políticas de emprego portuguesas

3.1 Recomendações da União Europeia

Em 1992, foi assinado o Tratado de Maastricht – Tratado da União Europeia –, no qual se formalizou a constituição de uma união monetária e se definiram os critérios de convergência para a adesão à zona euro. O desemprego não foi abrangido por estes critérios, que incluíam: a relação entre o défice orçamental e o PIB não devia exceder 3%; a relação entre a dívida pública e o PIB não devia exceder 60%; um elevado grau de estabilidade dos preços, ou seja, uma taxa de inflação média a não poder exceder em mais de 1,5% a verificada nos três Estados-Membros com melhores resultados neste indicador; a taxa de juro nominal média a longo prazo não devia exceder em mais de 2% a verificada nos três Estados-Membros com melhores resultados em termos de estabilidade dos preços e as margens de flutuação normais previstas no mecanismo de taxas de câmbio deviam ser respeitadas, sem tensões graves, durante, pelo menos, os últimos dois anos anteriores à análise.

Posteriormente, no Tratado de Amesterdão (1997), o emprego foi definido como um dos interesses da União Europeia. Este tratado, que entrou em vigor em maio de 1999, tinha como um dos objetivos fazer do emprego e dos direitos dos cidadãos o ponto central da União. Criou assim a base para a elaboração da Estratégia Europeia para o Emprego (EEE), lançada em 1997, sendo a primeira estratégia comum para o emprego cujo objetivo é promover uma mão-de-obra qualificada e capaz de adaptação e mercados de trabalho reativos às alterações na economia. No âmbito da EEE, o Conselho da União Europeia emite as orientações comuns para as políticas de emprego dos diferentes Estados-Membros. As políticas de emprego continuam a ser, principalmente, da competência dos Estados-Membros, atuando a União Europeia como orientadora e coordenadora, tendo as recomendações caráter de “soft law” sem imperatividade jurídica.

É também com o Tratado de Amesterdão que foi criado, a título permanente, o Comité do Emprego (EMCO), com caráter consultivo, para promover a coordenação das políticas de emprego e do mercado de trabalho dos Estados-Membros.

Foi no ano de 2003 que a EEE foi adotada pela Estratégia de Lisboa, relançada em 2005, como instrumento fulcral para o crescimento económico do espaço europeu, através da criação de mais e melhores empregos. A EEE colocou então um elevado nível de emprego em pé de igualdade com os objetivos macroeconómicos de crescimento económico e de estabilidade de preços.

No entanto, devido ao abrandamento económico depois das crises de 2008 e 2010, que agudizaram o desemprego e a criação de empregos precários e instáveis, a União Europeia está atrasada no cumprimento do objetivo respeitante ao emprego. Também as dificuldades estruturais nos Estados-Membros, nomeadamente as insuficiências de alguns mercados de trabalho na criação de emprego, continuam a constituir um obstáculo na sua concretização.

Na sequência das crises de 2008 e 2010, na União Europeia, foi adotada a estratégia de crescimento económico Europa 2020 e introduzido o Semestre Europeu, que constitui um ciclo de coordenação das reformas estruturais, centradas na promoção do crescimento económico e do emprego de acordo com a Estratégia Europa 2020, das políticas orçamentais, para garantir a sustentabilidade das finanças públicas de acordo com o Pacto de Estabilidade e Crescimento, e das políticas económicas necessárias para prevenir desequilíbrios macroeconómicos excessivos. A EEE faz hoje parte da estratégia Europa 2020 e é implementada através do Semestre Europeu.

A promoção do emprego assume papel fundamental. Mais emprego significa, entre outros, maior rendimento das famílias, maior potencial das economias, melhor qualidade de vida das pessoas e maior riqueza do país. Essa panóplia de efeitos positivos coloca a preocupação na promoção do emprego entre as prioridades da União Europeia e dos Estados-Membros. A promoção do emprego é efetuada através de diversas formas, com a maioria dos governos dos Estados-Membros a adotarem políticas dirigidas a esse importante objetivo.

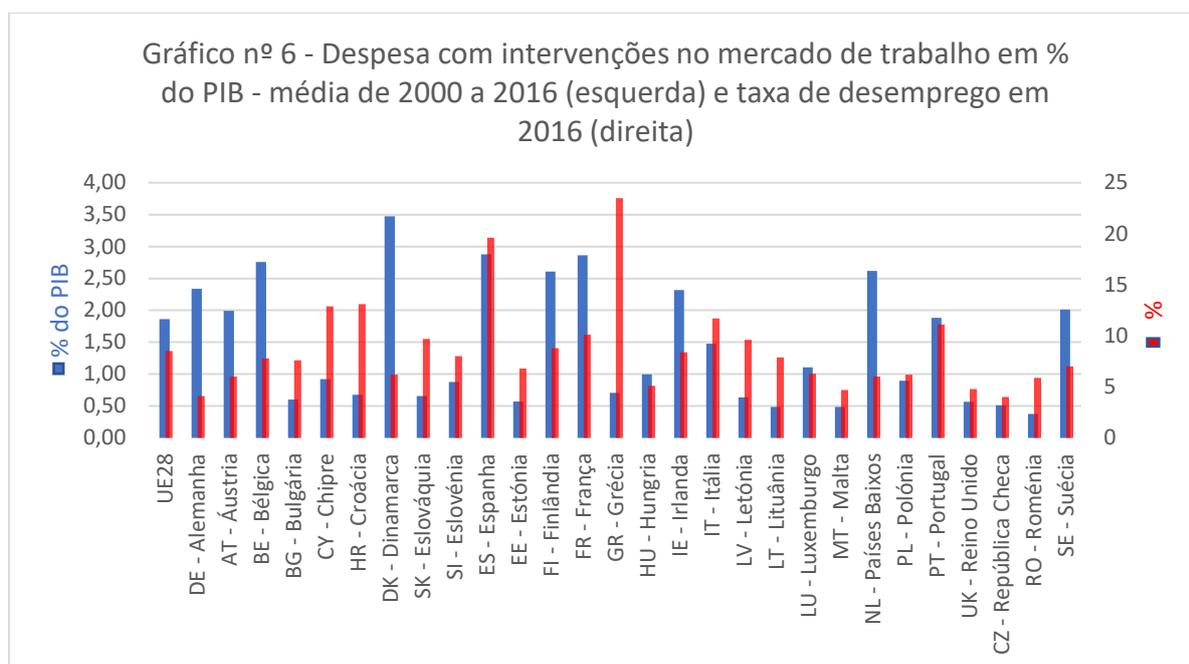
O emprego pode ser apoiado de forma direta, através de políticas específicas para o mercado de trabalho e/ou indiretamente através de políticas destinadas a promover o desenvolvimento social e económico. No primeiro grupo incluem-se as políticas de regulação do mercado de trabalho e as políticas ativas e passivas do mercado de trabalho. Quanto às políticas ativas:

Visam promover uma mais rápida e eficiente transição do desemprego para o emprego, através da adequação das características da população ativa desempregada às necessidades da procura por parte das empresas e do aumento da eficiência com que os trabalhadores procuram novos empregos. Estas políticas incidem principalmente na formação, subsídios à criação de emprego e atuação dos serviços públicos de emprego no apoio à procura de emprego, mas incluem também todas as outras formas de intervenção que diretamente promovem o emprego. Em parte, são um complemento às políticas passivas, mitigando os efeitos indesejáveis do prolongamento do desemprego que estas geram. (Centeno, M.; Novo, A. 2008)

Já as políticas passivas visam proteger quem está numa situação de desemprego, atribuindo uma prestação social em dinheiro, de modo a amortecer a deterioração do seu consumo e bem-estar e simultaneamente apoiar a procura de emprego. O principal instrumento é o subsídio de desemprego, um rendimento de substituição parcial do rendimento salarial, atribuído pelo sistema de Segurança Social a quem perdeu um emprego de forma involuntária e ao qual tem direito por ter contribuído durante um determinado período mínimo para esse sistema. Incluem também medidas de apoio no fim da vida ativa na transição para a situação de aposentação.

A participação em Políticas Ativas do Mercado de Trabalho (PAMT) pode ajudar a reduzir o desemprego, ao facilitar as saídas do desemprego, sem afetar as entradas nesta situação, que são sobretudo provocadas pelo abrandamento do ciclo económico.

Os países com as taxas de desemprego mais baixas estão os países onde o nível de participação em PAMT é mais elevado. Para vários outros Estados-Membros, o apoio à ativação não parece proporcionado relativamente aos desafios que enfrentam em termos de desemprego. Alguns Estados-Membros com desemprego elevado despendem uma percentagem relativamente baixa do respetivo Produto Interno Bruto (PIB) em serviços e políticas ativas do mercado de trabalho. O Gráfico nº 6 mostra o caso da Grécia que, com uma taxa de desemprego de 23,5% afeta pouco mais de 0,7% do seu PIB a intervenções no mercado de trabalho. O mesmo se passa com alguns dos novos Estados-Membros.

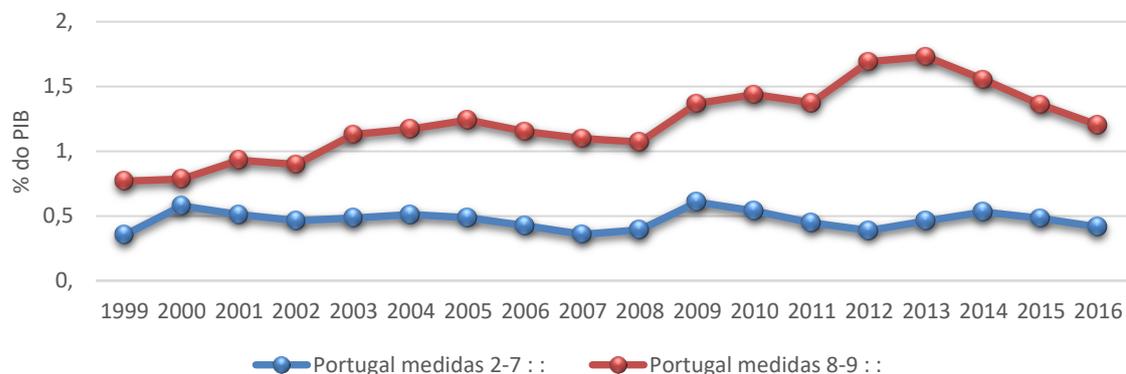


Fonte: Eurostat, elaboração própria.

Vale a pena destacar a Dinamarca, cuja despesa com estas intervenções corresponde a 3,48% do PIB e tem uma taxa de desemprego de 6,2%.

Quanto a Portugal, situa-se na metade superior da União Europeia a 28, atribuindo 1,88% do PIB a estas despesas e atingindo uma taxa de desemprego de 11,1% em 2016. Diferenciando entre medidas ativas e passivas do mercado de trabalho, o Gráfico nº 7 mostra que em Portugal ao longo dos anos a amplitude entre estes dois tipos de medidas tem-se acentuado, com perda do peso das medidas ativas em relação às passivas, em certa medida devido às crises de 2008 e 2010 que fizeram disparar o desemprego em Portugal e a despesa pública com os subsídios de desemprego.

Gráfico nº 7 - Despesa com medidas de emprego em percentagem do PIB, Portugal

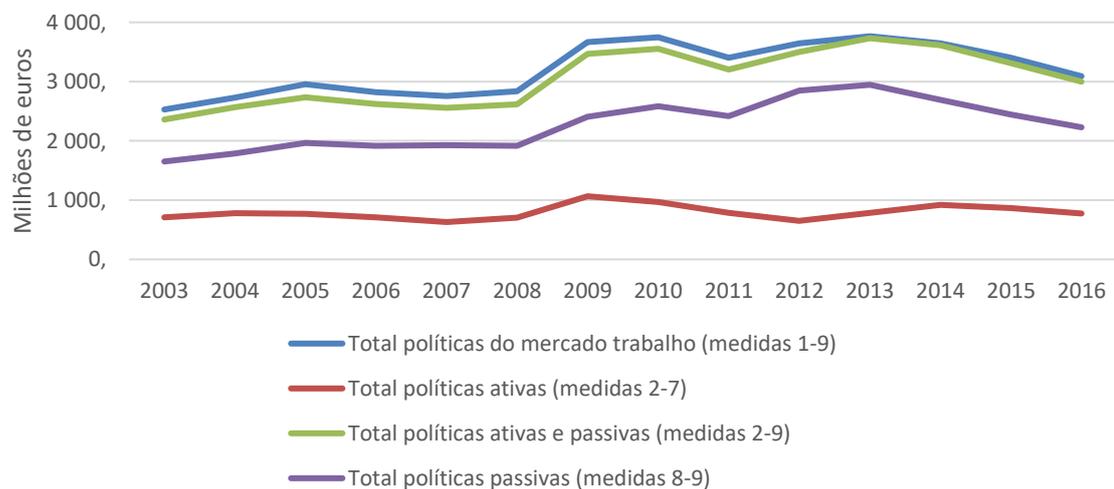


Nota: As medidas 2 a 7 incluem todas as medidas ativas do mercado de trabalho e as medidas 8-9 as medidas passivas.

Fonte: Eurostat.

Podemos fazer ainda uma análise mais refinada, quantificando o montante despendido por categoria de medida.

Gráfico nº 8 - Despesa com Políticas do Mercado de Trabalho em Portugal



Nota: A medida 1 diz respeito às despesas com os serviços ligados ao mercado de trabalho, as medidas 2 a 7 incluem todas as medidas ativas do mercado de trabalho e as medidas 8-9 as medidas passivas.

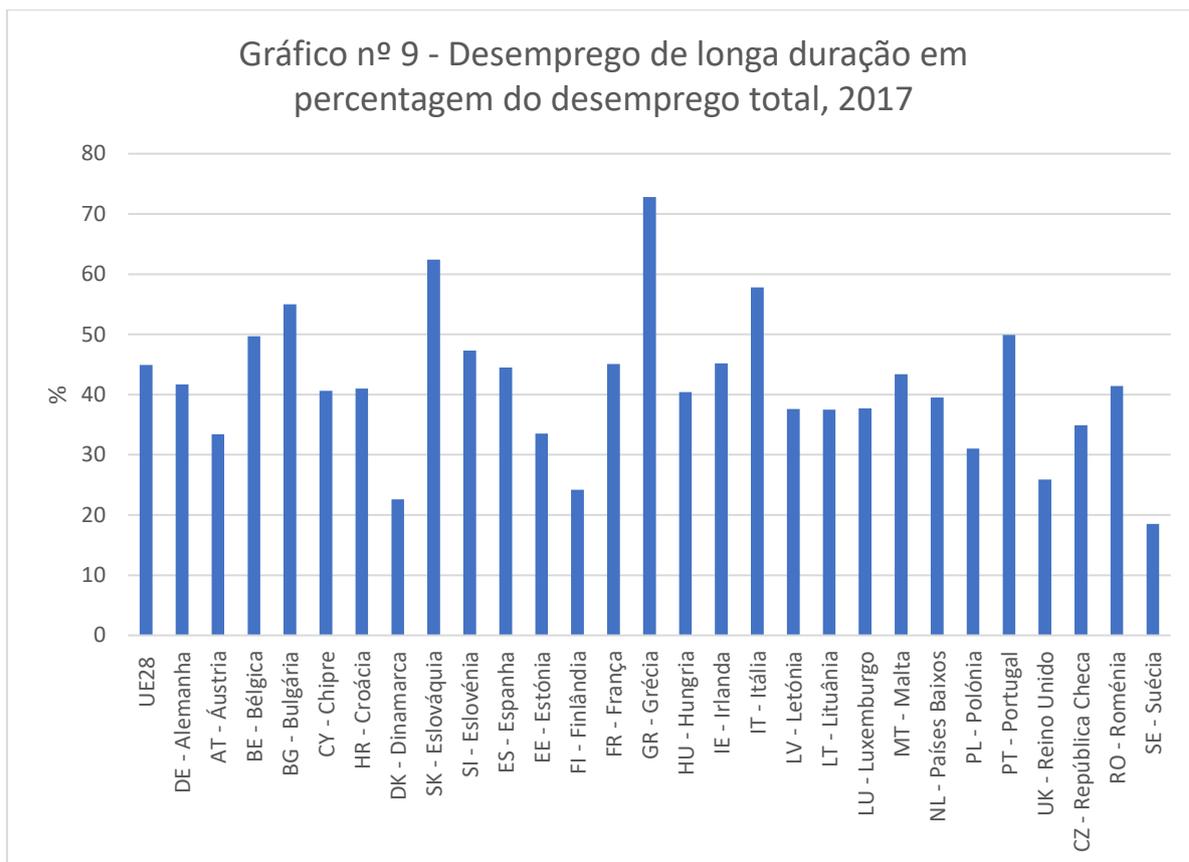
Fonte: Eurostat.

O Gráfico nº 8 mostra que as políticas ativas e passivas do mercado de trabalho justificam, quase na totalidade, o montante em euros afeto às políticas destinadas a este mercado.

A aplicação conjunta de políticas ativas e passiva em cenários de crescimento do desemprego é desejável para conter a despesa pública com políticas passivas e precaver situações de desemprego de longa duração. Segundo a Comissão Europeia (European Commission, 2016), os Estados-Membros com desemprego elevado despendem uma percentagem relativamente baixa do respetivo PIB em serviços e medidas ativas do mercado de trabalho (em especial, a Bulgária, a Eslováquia, o Chipre, a Croácia e a Grécia). Por outro lado, a despesa com medidas passivas, tais como os subsídios de desemprego, é comparativamente elevada em alguns países (em especial, na Irlanda e Espanha, mas também em Portugal e Itália, num grau um pouco menor).

Na sequência das crises de 2008 e 2010, vários Estados-Membros atingiram taxas de desemprego elevadas, chegando a Espanha e a Grécia a atingir taxas de desemprego respetivamente de 26,1% e 27,5%, em 2013, mas não se conseguiu precaver o desemprego de longa duração que passou a representar praticamente metade do número total de desempregados. Esta realidade trouxe preocupações acrescidas com a deterioração das condições de vida deste grupo, normalmente mais vulnerável a oscilações do mercado de trabalho e com processos de inserção neste mercado mais dificultados.

Presentemente, conforme mostra o Gráfico nº 9, os Estados-Membros têm desempenhos muito diferentes no que toca à incidência do desemprego de longa duração, com taxas abaixo dos 30% na Dinamarca, na Finlândia, na Suécia e no Reino Unido, e acima dos 50% na Bulgária, na Itália, na Eslováquia, ficando Portugal muito próximo. O caso extremo é a Grécia, cujo peso dos DLD supera os 70%.



Fonte: Eurostat.

De acordo com a Comissão Europeia (European Commission, 2016), os principais grupos-alvo das PAMT são os DLD, em especial os jovens, os trabalhadores mais velhos e as pessoas pouco qualificadas. Contudo, as PAMT também visam apoiar os desempregados de curta duração em geral a regressarem ao mercado de trabalho. A importância das PAMT está bem patente nas orientações comuns quanto às políticas de emprego emitidas pelo Conselho da União Europeia (2018), designadamente na orientação nº 6, “Reforçar a oferta de mão de obra e melhorar o acesso ao emprego, aptidões e competências e na orientação nº 7, “Melhorar o funcionamento dos mercados de trabalho e a eficácia do diálogo social”. Especificamente quanto aos DLD, a preocupação do Conselho da União Europeia sobre esta matéria está expressa na Recomendação de 15 de fevereiro de 2016, que incute desta vez a responsabilidade aos Estados-Membros, de acordo com as especificidades das suas políticas de emprego, de efetuarem determinadas ações especificamente direcionadas a este público específico.

3.2 Revisão da literatura recente sobre as políticas de emprego

Formalmente, desde a EEE, na União Europeia, as principais linhas de ação em matéria de emprego encarar este como um problema de resolução ao nível da microeconomia.

O desemprego/emprego é determinado exclusivamente no mercado de trabalho, sem qualquer ligação direta com os outros mercados, com o nível de produção, de investimento, de consumo, remetendo-se assim o desemprego/emprego para uma área de “engenharia social” com pouca ligação com o crescimento económico e a atividade económica. Assim, com esta nova conceção, o desemprego passou a ser visto no essencial como um fenómeno de origem microeconómica. (Antunes, 2017: 2)

De facto, a visão neoclássica do mercado de trabalho por parte das instituições europeias parece ser a ideia dominante. Esta visão equipara o mercado de trabalho a um qualquer mercado de concorrência perfeita onde a lei da oferta e da procura determinaria o nível de emprego e o salário, deixando de lado outros aspetos como a situação da economia, a sua capacidade para criar ou não emprego, a negociação dos salários, as carreiras profissionais, a concertação social, os salários mínimos, os subsídios de desemprego. Na situação de equilíbrio, estaríamos numa situação de pleno emprego. A existir desemprego ele seria voluntário, já que seria o trabalhador a não estar disponível a oferecer a sua força de trabalho pelo salário oferecido ou porque não teria a formação necessária ou devido a “imperfeições” no mercado. Como refere Antunes (2017):

Estas “imperfeições”, assim julgadas, tanto decorrem de variáveis exógenas a este tipo de mercado de trabalho, variáveis resultantes de intervenções neste mesmo mercado, como é o caso do Estado através de subsídio de desemprego, de legislação laboral respeitante à proteção no emprego, de salários mínimos, ou dos sindicatos (as chamadas variáveis institucionais), como têm origem em variáveis endógenas ao próprio mercado e cujas causas residem essencialmente na circulação imperfeita de informação entre trabalhadores e empresários. (Antunes, 2017: 5)

A União Europeia foi reconhecendo a necessidade de intervenção no mercado de trabalho, mas nunca com uma política global para o emprego, mas sim em termos microeconómicos com intervenções pontuais nos diversos atores, trabalhadores e entidades empregadoras.

Tem considerado que apenas políticas dirigidas ao mercado de trabalho, como as políticas ativas e passivas deste mercado, são eficazes para reduzir o desemprego.

Addison e Portugal (2004) apontam efeitos negativos das políticas passivas do mercado de trabalho, como o subsídio de desemprego, na duração do desemprego. Em certa medida seria um efeito esperado que os desempregados que auferem este subsídio permaneçam nesse estado mais tempo do que aqueles que não o recebem. Com a duração limitada no período de concessão do subsídio de desemprego, neste momento em Portugal em função da idade e do número de meses de contribuições para a segurança social, outro efeito facilmente é de esperar, o que é confirmado por estudos empíricos. Como nota Portugal (2008):

Na vizinhança do fim do subsídio, os desempregados aumentarão a intensidade da busca do posto de trabalho e/ou reduzirão o salário de reserva. Portanto, um esquema mais convincente de identificação do efeito do subsídio de desemprego é a indicação de aumento da taxa de transição em função da proximidade do tempo máximo de duração potencial do subsídio de desemprego. (Portugal, 2008: 71)

Centeno e Novo (2008) corroboram esta opinião quando referem:

Numa economia dinâmica, em que a destruição e criação de emprego são fundamentais para o aumento da produtividade, é importante disponibilizar um sistema de proteção entre empregos que facilite essas transições. Mas não é menos importante garantir que esse sistema minimize os incentivos à manutenção prolongada no desemprego. (Centeno e Novo, 2008: 4)

Novamente, Centeno & Novo (2012) afirmam que a atribuição do subsídio de desemprego é vista como um rendimento seguro, o que permite aos desempregados estarem mais tempo neste estado para encontrar o emprego certo.

Ao contrário, as políticas ativas do mercado de trabalho podem ter papel relevante num contexto como o presente, de criação e destruição permanente de emprego, decorrente da evolução tecnológica acelerada. A questão que se coloca é se a economia gera postos de trabalho suficientes para a quase totalidade dos candidatos a um emprego, muitos deles à procura de um novo emprego. Neste contexto, a tarefa de ajustamento de competências dos candidatos a um emprego ao tipo de trabalho criado na economia assume particular importância.

O ritmo acentuado da evolução das profissões que isto implica e as suas exigências pode dificultar a existência de vínculos contratuais permanentes e acentuar a segmentação do mercado de trabalho.

Relativamente a esta e especificamente ao caso português, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) (2018: 2) salienta que “subsistem preocupações quanto à qualidade dos

empregos. Há uma segmentação generalizada do mercado de trabalho, com um grande número de empregos temporários.” De acordo com a OIT isto decorre também de um delineamento imperfeito das PAMT, nomeadamente as respeitantes à criação de emprego:

Um grande número dos novos postos de trabalho eram temporários e beneficiaram apenas ligeiramente os jovens [*Not in Education, Employment, or Training*] 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. 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. (OIT, 2018: 6)

Verificamos, nos autores e trabalhos anteriormente citados, uma crítica implícita à análise do mercado de trabalho como algo isolado das principais políticas da União Europeia, com intervenções ao nível microeconómico, sendo estas mesmas intervenções também alvo de crítica quer seja ao nível das políticas passivas ou ativas de emprego.

3.3 Principais políticas de emprego em Portugal

Portugal, assim como a generalidade dos países da União Europeia, prossegue políticas destinadas a reduzir o desemprego, as políticas ativas e as políticas passivas do mercado de trabalho. Conforme já foi dito, as primeiras têm como objetivo dotar os desempregados com as qualificações necessárias para facilitar o retorno a um emprego e estimular diretamente a oferta de trabalho, enquanto as segundas pretendem assegurar uma fonte de rendimento a quem se viu privado dela durante um período de desemprego. O nível de despesa com estes dois tipos de políticas nas economias mais desenvolvidas é muito diferenciado. Portugal, como a generalidade dos Estados-Membros, tem privilegiado as políticas passivas, sendo o sistema de subsídio de desemprego uma das vertentes mais importantes do sistema de previdência social do país. Os recursos financeiros afetos às políticas ativas assumem também já bastante importância num quadro de novos desafios que se colocam em matéria de política de emprego, tal como já vimos com o Gráfico nº 7.

3.3.1 Políticas ativas de emprego

Uma análise exaustiva das políticas ativas de emprego envolve medidas tão díspares como a formação profissional, estágios profissionais, a reabilitação, apoios à contratação, apoios à criação do próprio emprego ou empresa, enfim um mundo que deve estar interligado para eficazmente combater o desemprego e criar mais e melhor emprego.

Se a estas medidas, juntarmos os incentivos fiscais, como as majorações de encargos com pessoal e parafiscais, como as isenções ou redução de contribuições para a Segurança Social, verificamos que a multiplicidade de medidas existentes é enorme e que cada vez mais se torna necessário sistematizar e direcionar as medidas para fazer face ao objetivo da União Europeia constante da Decisão (UE) 2015/1848 do Conselho de 5 de outubro de 2015 onde podemos ver logo no início que “Os Estados-Membros e a União devem empenhar-se em desenvolver uma estratégia coordenada em matéria de emprego”.

Conforme já referimos, a Comissão Europeia (European Commission, 2016) dá especial atenção ao correto direcionamento das PAMT. O desafio que se coloca à medida de apoio

à contratação volta a estar ligado aos destinatários e à eficácia deste tipo de política para desempregados afastados do mercado há algum tempo e em relação aos quais os empregadores poderão obter algum incentivo para contratar, atendendo que podem conseguir vantagens financeiras ao nível dos encargos com o pessoal.

Esta medida, vocacionada especificamente para o retorno ao emprego, tem uma fundamentação diferente face a outras medidas como, por exemplo, a formação profissional ou os estágios que pretendem sobretudo um aumento de competências ou ajustamento das mesmas para criar melhores condições de empregabilidade aos desempregados, indo ao encontro das necessidades das entidades empregadoras.

Em Portugal, a medida de apoio à contratação existe desde 1995, com a publicação do D.-L. 89/95 de 6 de maio, embora com diferentes enquadramentos jurídicos, que iremos descrever e comparar de seguida de forma sumária.

Para não tornar demasiado exaustiva a descrição das medidas, vamos balizar a análise a alguns parâmetros. Os destinatários, as entidades promotoras, o apoio financeiro, o conceito de criação líquida de postos de trabalho e o método de candidatura são os parâmetros em análise.

Em 1995, com a publicação do D.-L- anteriormente mencionado, foi regulada a atribuição de incentivos à contratação de jovens à procura do primeiro emprego e de DLD, cuja contratação sem termo permitiria às entidades patronais o recebimento de um apoio financeiro de doze salários mínimos nacionais (SMN).

As entidades patronais teriam direito ao recebimento deste apoio desde que existisse criação líquida de postos de trabalho, conceito esse que era definido como a admissão de trabalhadores com contrato sem termo que excedesse, em percentagem igual ou superior a 10%, o número de trabalhadores em igual condição existentes no quadro de pessoal da empresa no último mês imediatamente anterior. O diploma legal não estabelece um limite específico para o número de trabalhadores das entidades promotoras.

Passado menos de um ano desde a sua publicação, este diploma é significativamente alterado pelo D.-L. 34/96 de 18 de abril. Os destinatários continuam a ser os jovens à procura do primeiro emprego e os DLD e o valor do apoio também se mantém inalterado nos doze SMN.

Altera significativamente o conceito de criação líquida de posto de trabalho, cujo nível de emprego pré-projeto passou a ser verificado tendo em conta o número global de trabalhadores ao serviço da entidade empregadora, independentemente da natureza do vínculo contratual, no mês de janeiro do ano civil anterior e no mês precedente ao da apresentação da candidatura. Liga a criação líquida de posto de trabalho à admissão de um novo trabalhador resultante de um novo projeto de investimento.

Limita as entidades promotoras àquelas que detêm até cinquenta trabalhadores, exceto na contratação de DLD com 45 ou mais anos e que se encontrem inscritos nos centros de emprego do IEFP há mais de dezoito meses.

Em 2001, surge, através da Portaria n.º 196-A/2001 de 10 de março, o Programa de Estímulo à Oferta de Emprego (PEOE). Com este novo diploma pretende-se dar continuidade e contribuir para a concretização, no domínio dos incentivos ao emprego, do esforço inaugurado com o D.-L. 132/99 de 21 de abril, de ordenar, sistematizar e simplificar as medidas de política de emprego. Assim, congregam-se num único diploma medidas que, até ao momento, se encontravam dispersas por diversos instrumentos normativos — D.-L. 34/96 e D.-L. 189/96, respetivamente de 18 de abril e de 8 de outubro, e Portarias n.º 476/94, n.º 414/96 e n.º 247/95, respetivamente de 1 de julho, de 24 de agosto e de 29 de março —, garantindo um seu desenvolvimento mais coerente e eficaz, por forma a potenciar e a facilitar o acesso às mesmas por parte dos seus principais destinatários e entidades promotoras.

Para além dos jovens à procura do primeiro emprego e dos DLD, nesta medida são introduzidos os desempregados com mais de 45 anos, as pessoas com deficiência e os beneficiários do rendimento mínimo garantido (RMG). O valor do apoio financeiro continuava a ser os doze SMN exceto no caso da contratação de pessoas com deficiência em que passava a ser de dezoito SMN.

Ao nível das entidades promotoras, limita como regra geral a candidatura a entidades até cinquenta trabalhadores. Permite a título de exceção a candidatura de entidades com mais trabalhadores quando os postos de trabalho são preenchidos por pessoas com deficiência, beneficiários do RMG ou desempregados com idade igual ou superior a 45 anos, que se encontrem inscritos nos centros de emprego do IEFP há mais de dezoito meses.

Não altera significativamente o conceito de criação líquida de emprego. No cálculo do nível de emprego pré-projeto era considerado o nível mais elevado verificado durante os meses de janeiro, julho e dezembro do ano anterior e no mês anterior ao da realização do projeto. Passado sensivelmente um ano após a sua implementação o PEOE é revisto pela Portaria n.º 255/2002 de 12 de março. Ao nível dos destinatários e entidades promotoras este novo preceito legal não altera o estipulado pela Portaria anterior. Como novidade, introduz os apoios à conversão de contratos a termo em contratos sem termo.

A Portaria n.º 985/2009 de 4 de Setembro revoga as secções i, iii e iv do capítulo II da Portaria n.º 196-A/2001 de 10 de março, com a redação dada pelas Portarias n.º 255/2002 de 12 de março e n.º 183/2007 de 9 de fevereiro. A secção i do capítulo II da Portaria n.º 196-A/2001 de 10 de março dizia respeito ao apoio à contratação, ficando um vazio no quadro legislativo nacional até 2012.

A Portaria n.º 45/2012 de 13 de fevereiro cria a medida Estímulo 2012, que consiste na concessão à entidade empregadora de um apoio financeiro à celebração de um contrato de trabalho com um desempregado inscrito no centro de emprego do IEFP há pelo menos seis meses consecutivos, com a obrigação de proporcionar formação profissional. Para efeitos desta medida, são admitidos a celebração de contratos a termo com um período igual ou superior a seis meses.

O leque de destinatários é consideravelmente alargado, no entanto passa a exigir, por exemplo, um tempo mínimo de inscrição em centros de emprego do IEFP aos beneficiários do RMG, quando na versão anterior não havia esta condição, assim como aos jovens à procura do primeiro emprego.

O apoio passa a corresponder a 50% (60% no caso da celebração inicial de um contrato sem termo) da retribuição mensal do trabalhador, não podendo exceder o limite de um Indexante de Apoios Sociais (IAS) por mês, durante um período máximo de seis meses.

O conceito de criação líquida de postos de trabalho também é alterado passando o nível de emprego pré-projeto a corresponder à média dos trabalhadores registados nos doze meses que precedem a data da apresentação da candidatura.

As entidades promotoras são em geral as entidades com mais de cinco trabalhadores. Podem candidatar-se entidades com menos trabalhadores desde que um requisito da

concessão do apoio, proporcionar formação aos trabalhadores, seja assegurado por uma entidade formadora certificada. Pela primeira vez, existe o formato de candidatura eletrónica.

No ano seguinte, surge a medida Estímulo 2013, criada pela Portaria n.º 106/2013 de 14 de março, que revoga a medida Estímulo 2012. Esta nova medida consiste na concessão, ao empregador, de um apoio financeiro à celebração de um contrato de trabalho com um desempregado inscrito num centro de emprego ou centro de emprego e formação profissional do IEFP, com a obrigação de proporcionar formação profissional. Mantém a condição base de seis meses de inscrição no centro de emprego. Reduz o tempo de inscrição para três meses para quem não tenha concluído o ensino básico ou que tenha 45 anos ou mais ou que seja responsável por uma família monoparental ou cujo cônjuge se encontre igualmente em situação de desemprego. Não exige tempo de inscrição para quem não tenha estado inscrito na Segurança Social como trabalhador de determinada entidade ou como trabalhador independente nos doze meses que precedem a data da candidatura à medida nem tenha estado a estudar durante esse mesmo período.

O apoio financeiro é significativamente alterado e passa a corresponder 50% da retribuição mensal do trabalhador com o limite mensal de um IAS durante seis meses no caso da contratação a termo, havendo uma valorização em 30% do IAS durante dezoito meses no caso da contratação sem termo.

Altera novamente o conceito de criação líquida de postos de trabalho, passando o nível de emprego pré-projeto a corresponder à média mais baixa dos trabalhadores registados nos quatro, seis ou doze meses anteriores à candidatura. Não estabelece requisitos em termos de número de trabalhadores das entidades empregadoras.

A medida Estímulo 2013 é revogada pela Portaria nº 149-A/2014 de 24 de julho que cria a medida Estímulo Emprego. Esta consiste na concessão ao empregador de um apoio financeiro à celebração de um contrato de trabalho com um desempregado inscrito durante um período mínimo de seis meses num centro de emprego do IEFP. Para um conjunto significativo de destinatários, onde se encontram os beneficiários do rendimento mínimo e do subsídio de desemprego e desempregados cujo cônjuge ou pessoa com quem viva em união de facto se encontre igualmente em situação de desemprego, inscrito no IEFP, passam apenas a necessitar de estar inscritos no centro de emprego, não sendo

exigido qualquer tempo de inscrição. São exigidos apenas sessenta dias de inscrição para desempregados com idade inferior a 30 anos ou com uma idade mínima de 45 anos ou ainda outros desempregados que não tenham registos na Segurança Social como trabalhadores por conta de outrem nem como trabalhadores independentes nos últimos doze meses que precedem a data da candidatura.

O valor base do apoio passa a ser, no caso da contratação a termo, 80% do IAS multiplicado por metade do número inteiro de meses de duração do contrato, não podendo ultrapassar o valor de 80% do sêxtuplo do IAS. Já no caso da contratação sem termo, o limite é doze vezes 110 % do IAS.

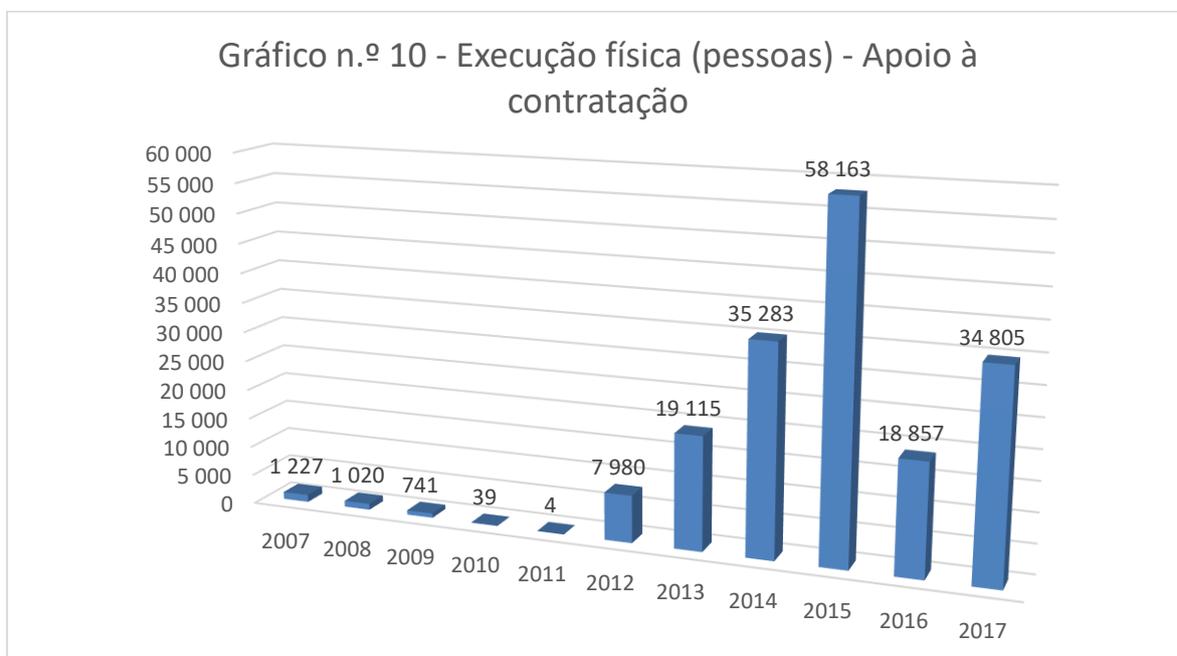
Já a criação líquida de postos de trabalho passa a considerar o nível de emprego pré-projeto como a média mais baixa dos trabalhadores registados nos seis ou doze meses que precedem a data da apresentação da candidatura. Também não estabelece requisitos em termos de número de trabalhadores das entidades empregadoras.

Por fim, a medida Contrato-Emprego, em vigor atualmente, é criada pela Portaria n.º 34/2017 de 18 de janeiro e revoga a medida Estímulo Emprego. Esta medida consiste na concessão à entidade empregadora de um apoio financeiro à celebração de um contrato de trabalho com um desempregado inscrito num serviço de emprego do IEFP.

Mantém o período base de seis meses de inscrição. Não exige tempo específico de inscrição para um conjunto alargado de destinatários como, por exemplo, os beneficiários de subsídios de desemprego e do rendimento social de inserção e as pessoas com deficiência e incapacidade. São exigidos sessenta dias de inscrição a desempregados com uma idade inferior a 29 anos ou com uma idade mínima de 45 anos ou ainda a outros desempregados que não tenham registos na Segurança Social como trabalhadores por conta de outrem nem como trabalhadores independentes nos últimos doze meses que precedem a data da candidatura.

O apoio corresponde a três IAS no caso da contratação a termo e a nove IAS no caso da contratação sem termo. O conceito de criação líquida de postos de trabalho define o nível de emprego pré-projeto como a média de trabalhadores dos últimos doze meses. Continua a não estabelecer requisitos em termos de número de trabalhadores das entidades empregadoras.

Vale a pena agora olhar para o número de pessoas que beneficiaram com os apoios concedidos por este conjunto de medidas ao longo dos anos, realidade esta ilustrada no Gráfico nº 10.



Nota: Entre 2007 e 2011 são considerados dados sobre o apoio à contratação incluído no PEOE e de 2012 a 2017 os dados dizem respeito ao Estímulo 2012, Estímulo 2013, Estímulo Emprego e Contrato-Emprego.

Fonte: IEFP, Relatório de Execução Física e Financeira.

Os valores orçamentais alocados à medida de apoio à contratação ao longo dos anos e os períodos de vigência das diferentes legislações explicam com certeza a sua baixa execução física até 2011. Já a sua variação significativa a partir de então merece uma análise cuidada.

Conforme vimos, ao longo de mais de duas décadas, surgiram várias legislações que regularam a concessão de apoios financeiros à contratação. Podemos distingui-las em dois grandes grupos.

No PEOE, cuja legislação de base era a Portaria nº 196-A/2001 e que vigorou até à Portaria 985/2009 de 4 de setembro de 2009, estava incluído o apoio à contratação numa versão ainda muito baseada nos preceitos legais que regulamentaram esta medida desde 1995, os já referidos D.-L. 89/95 de 6 de maio e 34/96 de 18 de abril, com candidaturas em formato

físico e com os destinatários a serem basicamente os primeiros empregos e os DLD. As entidades promotoras também teriam elas de ter menos de cinquenta trabalhadores.

Com o fim do PEOE, tivemos um vazio legislativo no que diz respeito ao apoio financeiro à contratação. Em 2012, com a medida Estímulo 2012, inicia-se uma nova era com a candidatura eletrónica, que eliminou grande parte da burocracia no acesso a este tipo de medida, a diversificação dos destinatários da medida, o facto de o conceito de criação de posto de trabalho deixar de estar ligado a um investimento e a retirada de alguns limites às entidades promotoras, como a possibilidade de candidatura de entidades com dimensão superior a cinquenta postos de trabalho. Estas alterações foram argumentos mais do que suficientes para que a medida fosse bem recebida pelo tecido empresarial.

Em período de abrandamento do ciclo económico ou em período de recessão como era o caso em 2012, as PAMT, nomeadamente aquelas que se dirigem ao tecido empresarial, no caso o apoio à contratação, dificilmente serão bem-sucedidas, porque a economia não só não gera emprego como ainda o destrói, e logicamente o número de candidaturas a este tipo de apoio tende a ser diminuto. Pensou-se talvez que medidas assim delineadas seriam suficientes para atrair entidades empregadoras e inverter a tendência do mercado de trabalho. A lógica foi então flexibilizar as obrigações assumidas pelas empresas promotoras, assim como alargar os critérios de acesso à medida por parte das mesmas. O leque de destinatários também ele foi claramente alargado, como vimos anteriormente na descrição individual de cada versão da medida.

Tratava-se então de apoiar, sem grande rigor nos critérios ao nível dos destinatários, entidades que simplesmente admitissem novos trabalhadores. Essa legislação e outras subsequentes desvirtuaram assim o conceito de criação de posto de trabalho, não exigindo a existência de um projeto de expansão/investimento da entidade empregadora e por recorrer à média do último ano e não ao aumento efetivo de trabalhadores.

3.3.2 Políticas passivas de emprego

As políticas passivas do mercado de trabalho são cada vez mais vistas em interligação com as políticas ativas. Esta interligação é explicitamente referida pela Comissão Europeia

(European Commission, 2016), quando salienta o facto de praticamente todos os Estados-Membros assumirem como condição para continuar a atribuir o subsídio de desemprego a um dado desempregado a sua participação em PAMT. Também a legislação portuguesa confirma esta estratégia de ativação para os desempregados que auferem subsídio de desemprego.

A OIT coloca uma ênfase especial na promoção do emprego, através das suas Convenções, com destaque para a n.º 168, relativa à promoção do emprego e proteção no desemprego, referindo no seu número 2, que deverão ser tomadas medidas adequadas a fim de coordenar o sistema de proteção contra o desemprego e a política de emprego e garantir que o sistema de proteção no desemprego, e em particular os métodos de concessão do subsídio de desemprego, contribuem para a promoção do pleno emprego e não desencorajam os empregadores a oferecer e os trabalhadores a procurar um emprego produtivo. (OIT, 1988)

Apesar de as despesas com reformas antecipadas aparecerem também incluídas nas medidas passivas, não nos parece que devam agora ser consideradas, dado que se destinam a situações de quem vai sair do mercado de trabalho e nesta dissertação procuramos analisar antes medidas que têm por objetivo também catalisar as mudanças de situação desemprego-emprego, sendo as principais o subsídio de desemprego e o subsídio social de desemprego (inicial ou subsequente).

O subsídio de desemprego visa combater os riscos sociais associados à situação de desemprego e facilitar a transição novamente para o emprego. Nos atuais sistemas de Segurança Social é visto como um elemento fulcral e complementar das PAMT. No panorama nacional são exemplos a criação do próprio emprego por beneficiários das prestações de desemprego ou o contrato emprego-inserção para desempregados que recebem um subsídio de desemprego ou um subsídio social de desemprego.

O subsídio de desemprego foi introduzido em Portugal em 1975, tendo sido significativamente alterado no que ao período de concessão das prestações diz respeito em 1989.

Em 2006, o D.-L. 220/2006 de 3 de novembro estabelece um novo regime jurídico e revoga anteriores medidas de subsidiação do desemprego, estabelecendo regras de um subsídio

de desemprego visto também com preocupações ao nível da ativação dos desempregados e prevendo o alargamento do prazo de suspensão do subsídio por exercício de atividade profissional. Ainda hoje encontramos grande parte das suas regras em vigor, embora já tenha sido alvo de oito alterações, a mais profunda operada em 2012, através dos D.-L. 64/2012 e D.-L. 65/2012, ambos de 15 de março, e que surge na sequência do programa de assistência financeira das instituições europeias e do Fundo Monetário Internacional.

São introduzidas algumas alterações significativas em termos de redução do prazo de garantia para acesso às prestações de desemprego e uma primeira tentativa de estender o subsídio de desemprego a trabalhadores independentes. Reduziu-se também o montante máximo do subsídio e o período de concessão e introduziu-se a regressividade da prestação, com a descida desta em 10% depois de decorridos seis meses de atribuição do subsídio, aspeto último este que foi revogado em 2017.

Atualmente, tem acesso ao subsídio de desemprego quem tiver residência em território nacional, estar em situação de desemprego involuntário, ter capacidade e disponibilidade para o trabalho, estar inscrito para a procura de emprego no centro de emprego do IEF da área de residência e cumprir o prazo de garantia exigido, ou seja, trezentos e sessenta dias de trabalho por conta de outrem com registo de remunerações nos vinte e quatro meses anteriores à data do desemprego. O montante do subsídio corresponde a 65% do valor da remuneração anterior à situação de desemprego (remuneração de referência), a não ser que esta prestação seja inferior ao IAS ou superior a três IAS, casos em que passará para um e três IAS, respetivamente. O período de concessão máximo depende, essencialmente, da idade do desempregado e do tempo de descontos para a segurança social, variando entre 270 e 1140 dias. Uma vez esgotado este período, o desempregado poderá ainda beneficiar do subsídio social de desemprego, por um tempo correspondente a metade do período de concessão do subsídio de desemprego, caso o rendimento do agregado familiar respeite a condição de recursos, isto é, ter um rendimento por elemento do agregado familiar inferior a 80% do IAS e um património mobiliário inferior a 240 vezes o IAS. O valor do IAS para 2019 foi fixado em 435,76 euros.

Um trabalhador a receber um subsídio de desemprego tem a possibilidade de acumular, com determinados limites, com um trabalho por conta de outrem com contrato a tempo

parcial ou com uma atividade independente, o que tem a vantagem de reduzir os riscos de abandono do mercado de trabalho e de passagem a situação de desencorajado.

O subsídio social de desemprego é introduzido em 1985 e trata-se de uma prestação em dinheiro atribuída a um beneficiário desempregado para compensar a falta de remuneração motivada pela perda involuntária de emprego, quando este não reúne as condições para receber o subsídio de desemprego ou já tenha recebido a totalidade do subsídio de desemprego a que tinha direito. As suas condições de atribuição são residir em território nacional, estar em situação de desemprego involuntário, ter capacidade e disponibilidade para o trabalho, estar inscrito para procura de emprego no centro de emprego do IEFP da área de residência e cumprir o prazo de garantia e condição de recursos.

No caso de subsídio social de desemprego inicial o prazo de garantia são cento e oitenta dias de trabalho por conta de outrem com registo de remunerações nos doze meses imediatamente anteriores à data do desemprego. Deve também cumprir a condição de recursos, isto é, não pode ter património mobiliário (contas bancárias, ações ou fundos de investimento) num valor superior a 104.582,40 euros à data do requerimento (corresponde a 240 vezes o IAS) e, por elemento do agregado familiar, um rendimento mensal superior a 348,61 euros (corresponde a 80% do IAS) à data em que fica na situação de desemprego.

O subsídio social de desemprego subsequente é atribuído quando se tenha esgotado o período de concessão do subsídio de desemprego e o trabalhador continue em situação de desemprego e inscrito num centro de emprego do IEFP. Tal como no subsídio social de desemprego parcial, tem de cumprir a condição de recursos.

Uma das últimas alterações da legislação de subsídio de desemprego diz respeito à medida extraordinária de apoio aos DLD e é uma inovação na legislação portuguesa. Surge através do Orçamento de Estado, com a publicação da Lei 7-A/2016 de 30 de março, tendo vindo a ser anualmente prorrogada.

Corresponde a uma prestação mensal de valor igual a 80% do montante do último subsídio social de desemprego recebido e atribui-se durante um período de cento e oitenta dias a contar a partir da data da apresentação do requerimento. Para se ter direito é necessário

que, à data do requerimento, o DLD não esteja a receber qualquer subsídio de desemprego e reúna as seguintes condições: terem decorrido cento e oitenta dias após a data da cessação do período de concessão do último subsídio social de desemprego, estar em situação de desemprego involuntário, ter capacidade e disponibilidade para o trabalho e ter inscrição ativa num centro de emprego do IEFP. Tem de cumprir a condição de recursos de forma idêntica à necessária para a concessão do subsídio social de desemprego.

Duas breves referências ainda nesta matéria, medidas passivas de emprego, a duas medidas criadas na sequência das crises de 2008 e 2010 que permitiram alargar a cobertura deste tipo de medidas. O subsídio de desemprego por cessação de atividade destinado a trabalhadores independentes economicamente dependentes e o subsídio por cessação de atividade profissional destinado a trabalhadores independentes com atividade empresarial e a gerentes ou administradores das sociedades em consequência da cessação da atividade profissional por motivos justificados que determinem o encerramento da empresa.

4. Reflexão sobre os incentivos à contratação através de PAMT

Por parte dos governos, estimular a oferta de emprego, da responsabilidade dos empregadores, é um dos objetivos apresentados para os incentivos à contratação no âmbito das PAMT. No entanto, o real motivo da criação deste tipo de incentivos parece ser a necessidade de desempregados pertencentes a grupos em particular situação de desfavorecimento perante o mercado de trabalho de retornarem a um emprego, como é o caso dos DLD. Isto por motivos de ordem social e psicológica associados a estes como também para melhorar as estatísticas do mercado de trabalho, independentemente das circunstâncias do emprego em causa. Neste contexto, importa perceber a perspetiva das entidades empregadoras e o que deveria ser um política de contratação tendo como objetivo a criação efetiva de emprego.

4.1 Perspetiva das entidades empregadoras no recrutamento de novos trabalhadores

Podemos encontrar facilmente nos critérios de seleção numa oferta de emprego a experiência na função e a formação e/ou a certificação para a profissão em causa.

Pela prestação do trabalho, as entidades empregadoras pagam uma prestação pecuniária, o salário. Subsidiar o emprego de pessoas que não reúnem os requisitos do profissional pretendido pela entidade empregadora será um esforço inglório e de desperdício de recursos financeiros. O trabalhador apoiado rapidamente cairá de novo em situação de desemprego.

Tendo em atenção as necessidades do mercado de trabalho e as características individuais do desempregado, importa em primeiro lugar formar, qualificar, certificar estes trabalhadores em consonância com isso e posteriormente integrá-los de novo num posto de trabalho e isto terá de ser tanto assim quanto se tratar de um DLD, em que há uma maior probabilidade de desvalorização de competências e em maior intensidade. Isto significa que o processo de capacitação do DLD pode ser longo. Assim:

In terms of targeted activation policies, activation (only) for [long-term unemployment] is certainly too late; rather, the intensity of activation should be maintained over a longer period - if needed - and adapted to individual difficulties. This calls for effective profiling as well as sufficient capacities in the public employment service. We can see from the available evidence that regular meetings/interviews and individual action plans establishing an individualized integration pathway can make a difference, although they require the use of suitable, targeted activation measures.

Given the evidence, there is no priory preference for a certain type of [active labor market policy] program; however, training elements are crucial in improving the employability of long-term unemployed people and show positive medium - and long-term results. While targeting and tailoring are important, efforts to stabilize employment are crucial, particularly via adding a training component to [active labor market policy] programs. (Eichhorst et al., 2015: 23)

A intervenção individualizada junto de um desempregado permitirá também verificar o risco de o mesmo se tornar um DLD. Se for identificado um risco elevado, será necessária uma profunda intervenção.

A preocupação com o tempo de permanência no desemprego de determinado grupo de desempregados como os DLD, efetivamente identificado, não deve ser alarmante como foi referido, porque efetivamente é necessária uma intervenção estruturada e longa neste público para que ganhe condições de empregabilidade e possa ocupar de novo um posto de trabalho de forma sustentada.

Martin e Grubb (2001 *apud* Eichhorst et al. 2015) identificam riscos de ineficiência deste tipo de políticas ativas de emprego, devido a certos efeitos que podem ocorrer. É o caso do efeito de perdas de eficácia que acontece quando a criação de um emprego ocorreria mesmo sem esta política, beneficiando a entidade empregadora de um ganho inesperado ao nível dos encargos com o pessoal, do efeito de favorecimento quando a criação de um emprego subsidiado implica a destruição de um emprego não subsidiado e ainda do efeito de substituição que acontece quando há alteração do salário relativo de duas categorias de trabalhadores. Assim:

Another unintended effect of [active labor market policies] is the substitution effect, by which incentives to employers are generated to substitute one skill-class of workers for another one to do the same jobs due to a change in the respective relative labor-costs. For example, low-wage subsidies might create the incentive for firms to substitute medium-ability workers with low ability workers. (Brown e Koett, 2015: 5)

Estes são com certeza riscos existentes num programa de apoio à contratação demasiado flexível e não direcionado.

Será que deve o Estado apoiar financeiramente a contratação de novos trabalhadores? Provavelmente sim, mas deverá apoiar o trabalhador que a entidade empregadora pretende e cujo perfil corresponde à necessidade de recrutamento identificada. Apoiar a contratação de alguém que os processos produtivos já não precisam sem qualquer tipo de capacitação prévia para o posto de trabalho em questão não parece ser uma efetiva política de criação de emprego. Parece uma situação mais adequada a uma política passiva de mercado de trabalho ou a uma política ativa, mas de requalificação.

O processo presente de evolução dos processos produtivos com destruição de emprego pouco qualificado e criação de novas oportunidades de trabalho que exigem novas qualificações exclui de forma impiedosa e talvez prematura trabalhadores que não se adaptaram às novas exigências e que constituem uma fatia importante dos DLD.

Uma questão polémica se levanta neste campo relativa ao (des)investimento em (re)qualificação neste tipo de trabalhadores. Uma análise de custo-benefício poderá levar ao abandono deste público por limitadíssimas possibilidades de regresso a um emprego. As políticas passivas do mercado de trabalho parecem ir nesse sentido ao elevar o prazo de atribuição do subsídio de desemprego por idade do beneficiário e possibilitarem o acesso antecipado à reforma, já as políticas ativas parecem não ter ainda esse objetivo.

Não podemos esquecer, a decisão de contratar alguém por parte das entidades empregadoras é uma decisão de gestão como qualquer outra e deverá basear-se em critérios racionais quanto à necessidade de mão de obra, às expectativas do desempenho do trabalhador, à capacidade de acrescer valor à organização e à obtenção de um retorno efetivo por parte da empresa que compense o acréscimo de encargos com o pessoal.

Importa assim repensar também os incentivos à contratação de quem está desempregado tendo em conta a perspetiva de quem contrata e não apenas a necessidade de retirar alguém da situação de desemprego por si só. A falta de certificação da maioria das profissões é algo que emperra todo o sistema e não valoriza a qualificação.

Apoiar uma entidade empregadora, pela perspetiva do Estado, implica facilitar o retorno ao emprego de alguém que tem dificuldade pelo normal funcionamento da economia em

regressar, isto é, sair de uma situação de desemprego. A entidade empregadora, por sua vez, pretende os trabalhadores que melhor se adaptam à atividade da empresa e recruta segundo critérios de adequação ao posto de trabalho disponível.

Para além dos jovens à procura do primeiro emprego, durante largos anos o apoio à contratação cingiu-se aos DLD. Atualmente, provavelmente por efeito das crises de 2008 e 2010 que provocaram o aumento de vários tipos de desempregados, os apoios à contratação já têm um amplo conjunto destinatários. De facto, um erro terá sido estimular a oferta de emprego sem critérios de adequação do perfil do candidato ao posto de trabalho disponível. Se repararmos essa metodologia existe noutras medidas como, por exemplo, nos estágios profissionais. Aí, existe um ajustamento entre o perfil do candidato e a oportunidade de estágio transmitida pela entidade empregadora.

Há uma outra questão quanto aos apoios à contratação de DLD cuja resolução também não pode ser colocada do lado das entidades empregadoras. Direcionar os apoios à contratação para os DLD, poderá ter o efeito perverso de um aumento inesperado deste grupo de desempregados pelo efeito de atratividade da medida, podendo cair assim alguns desempregados numa espécie de armadilha do desemprego de longa duração.

Se ao referido, juntarmos a proteção no desemprego que, como vimos anteriormente, pode levar a algum decréscimo na intensidade da procura de emprego na fase inicial de concessão das prestações, temos condições para que desempregados a receber um subsídio de desemprego se transformem em DLD.

Um conjunto de situações preocupante, que poderá ainda contar com mais alguns elementos. Prestações de desemprego em valores muito próximos do salário líquido oferecido nas ofertas de emprego disponíveis. Não esqueçamos que o limite mínimo de um IAS para o valor do subsídio de desemprego não será muito inferior ao salário líquido da maioria das ofertas de emprego com o SMN como remuneração de base.

Um valor decrescente do subsídio de desemprego ao longo do período de concessão e a inclusão dos desempregados subsidiados nos destinatários das medidas de apoio à contratação desde o seu início, e não apenas enquanto DLD, teriam reduzido com certeza o crescimento do desemprego de longa duração. Esta redução das prestações de

desemprego já existiu, mas apenas no sexto mês de atribuição do subsídio e não de forma gradual e progressiva ao longo do período de atribuição das prestações.

Gerir estas questões cabe aos governos que não deveriam envolver as entidades empregadoras nem afetar o tipo de necessidades de recrutamento destas.

Na perspetiva das entidades empregadoras, estas podem nem sequer conseguir encontrar um trabalhador para ocupar o posto de trabalho disponível por existirem apoios do Estado aos trabalhadores desempregados. Podemos dizer que um dos aspetos da conceção neoclássica do mercado de trabalho, em que o desemprego existente diz respeito à relutância do trabalhador em oferecer a sua capacidade de trabalho pelo salário que é praticado no mercado é aplicável nos dias de hoje e isto é influenciado pela intervenção do Estado. De facto, existe uma pressão sobre a formação dos salários que leva o trabalhador a não aceitar a oferta de emprego, desde que o salário oferecido não cumpra determinadas condições.

Encontramos, nesta fase, uma situação curiosa relativa às políticas dirigidas ao mercado de trabalho. Aquilo que é definido em sede de políticas de emprego tem efeitos ao nível da gestão do pessoal das empresas. E na análise da sua estrutura de custos, as empresas veem nos encargos com o pessoal uma fatia importante dos seus custos, no entanto os trabalhadores são talvez o “recurso” mais valioso de uma empresa.

Por outro lado, também há muito que a análise económico-financeira por parte do Estado da entidade empregadora que contrata o trabalhador e para a qual este transmite a responsabilidade de contribuir para resolver um problema coletivo, como o desemprego, a troco de um valor financeiro (o apoio), deixou de fazer parte dos critérios de seleção das entidades promotoras desse mesmo apoio.

Mais estranho parece ainda não existir uma avaliação *ex-post* nestas matérias, quando o que mais interessava era verificar a manutenção dos postos de trabalhos criados, mas efetivamente o que parece, como já foi dito, é melhorar em cada momento as estatísticas do mercado de trabalho, sem se verificar a qualidade do emprego criado nem medir o real efeito da intervenção do Estado no mercado de trabalho por esta via, o do apoio à contratação, atendendo aos riscos de ineficiência deste tipo de PAMT e já referidos anteriormente.

Em última análise, podemos ter uma empresa de dimensão significativa, com uma situação financeira sólida e que recruta o melhor “recurso (humano)”, que estaria eventualmente numa situação de desemprego, que não pode beneficiar do apoio à contratação. Já uma empresa sem expressão no mercado, que pode ter uma situação financeira mais frágil mas reúne os requisitos mínimos (situação fiscal e contributiva regularizada), que recruta um trabalhador desajustado das suas necessidades, mas que tem as condições para a sua contratação ser apoiada, por exemplo um DLD, tem o apoio do Estado. Considerando que podem operar no mesmo segmento de mercado, não nos parece uma intervenção correta do Estado.

Podemos argumentar que na primeira situação não faz sentido o Estado apoiar a contratação até porque também se trataria de um desempregado com as competências suficientes para encontrar rapidamente um emprego. Ocorreria eventualmente um efeito de perdas de eficácia e um ganho inesperado para a empresa. Já na segunda situação, sem a intervenção do Estado provavelmente não existiria a criação de um posto de trabalho. Mas estamos a apoiar algo débil, que já reconhecemos como tal, sem haver processos de ajustamento de competências do trabalhador, existentes ou a criar, às necessidades da empresa e sem análise da capacidade da entidade empregadora. O efeito de substituição, pode estar mesmo presente na situação descrita, conforme referido anteriormente e identificado na literatura sobre os efeitos das PAMT.

Nesta matéria também uma referência à quase inexistência de um apoio à manutenção de postos de trabalho. Raras exceções no que a isto diz respeito foram o programa Rotação-Emprego e o FAIA – Fundo de Apoio ao Investimento no Alentejo.

4.2 Apoio à contratação numa lógica de criação efetiva de emprego

Em termos nacionais, se procurarmos o enquadramento legislativo de base da medida de apoio à contratação, teremos que recorrer à Constituição da República Portuguesa, nomeadamente aos seus artigos 58.º e 100.º, onde se refere a obrigatoriedade de o Estado promover políticas de pleno emprego e apoiar iniciativas geradoras de emprego.

Atualmente, o D.-L. 13/2015 de 26 de janeiro define os objetivos e os princípios da política de emprego e regula a conceção, a execução, o acompanhamento, a avaliação e o financiamento dos respetivos programas e medidas. O n.º 2 do artigo 3.º elenca os objetivos específicos da política de emprego dos quais destacamos com especial importância para o presente trabalho os descritos na alínea c), ou seja, “[a]poiar o empreendedorismo e a criação e manutenção de postos de trabalho” e a alínea i) que refere “[a]tuar preventivamente sobre o desemprego, em particular evitando a passagem para o desemprego de longa duração”.

Duas expressões aqui utilizadas nos despertam especial atenção, “postos de trabalho” e “atuar preventivamente sobre o desemprego”. A este propósito, podemos regressar a 1980 e à designada Lei Quadro da Política de Emprego, o D.-L. 445/80 de 4 de outubro. Este diploma estabelecia medidas relativas à promoção do emprego. O seu artigo 1º definia o que considerava ser a promoção do emprego e no seu n.º 3 estavam elencadas as ações fundamentais de promoção do emprego das quais destacamos a alínea a), “Análise de empresas e estudo de projectos de investimento, de regiões, sectores de actividade económica ou grupos sócio-profissionais, na perspectiva da capacidade de criação ou manutenção de postos de trabalho e bem assim a prestação de serviços de consultadoria e apoio técnico, directamente ou através de outras entidades e serviços”, e a alínea e), “Apoio directo a projectos de emprego, entendidos como projectos de investimento cujo lançamento seja desencadeado em obediência às características e necessidades de colocação de grupos de candidatos a emprego”.

Claramente, nesta altura, a promoção do emprego estava ligada ao meio empresarial, aos projetos de investimento geradores de postos de trabalho. Este diploma ia mesmo mais longe ao definir posto de trabalho como “o conjunto de meios materiais e relações sociais que proporcionam a um trabalhador o exercício profissional das suas potencialidades em atividades produtivas, dando origem a determinadas remunerações e posições sócio-económicas”. Mais ainda, definia claramente o que se entendia por criação de posto de trabalho. Com efeito, o n.º 1 e o n.º 2 do artigo 4.º referiam: “entende-se por criação de postos de trabalho a realização de projecto de investimento gerador de novos empregos” e “[o]s apoios previstos neste domínio contemplam apenas a criação líquida de postos de trabalho”.

A situação financeira de uma entidade, o seu posicionamento no mercado, as perspetivas de crescimento desse mercado, as políticas de investimento da entidade são entre outros (imensos) fatores, o que sustenta a criação efetiva de um posto de trabalho.

Onde pretendemos chegar com uma comparação que à partida parece despropositada, comparando um diploma legal de 1980 com um outro mais recente de 2015?

Na sequência de diplomas legais de enquadramento geral da política de emprego, surgiram programas e medidas, com a respetiva regulamentação, que implicam a candidatura de empresas ou entidades que criem postos de trabalho, sendo suscetíveis de beneficiar de apoios financeiros.

Em 1996, a medida de apoio à contratação, regulada pelo D.L. 34/96 de 18 de abril, tinha como condição de acesso das entidades candidatas “[a]presentarem viabilidade económica e financeira, demonstrada de forma adequada à sua dimensão.” Nas sucessivas versões da medida, perdeu-se esta exigência fundamental para o sucesso das iniciativas. O Estado transfere para uma entidade privada a responsabilidade de contratar um desempregado em contrapartida de um apoio financeiro sem medir a capacidade dessa entidade para efetivamente criar condições de criação de um emprego sustentável no tempo para a pessoa em questão.

Inclusivamente, requisitos legais previstos no Código das Sociedades Comerciais não são alvo de análise prévia à concessão destes incentivos. O artigo 35º deste Código refere que “[r]esultando das contas de exercício ou de contas intercalares, tal como elaboradas pelo órgão de administração, que metade do capital social se encontra perdido, ou havendo em qualquer momento fundadas razões para admitir que essa perda se verifica, devem os gerentes convocar de imediato a assembleia geral ou os administradores requerer prontamente a convocação da mesma, a fim de nela se informar os sócios da situação e de estes tomarem as medidas julgadas convenientes.” Um dos pontos que deve constar da assembleia é a dissolução da sociedade ou o reforço de capital que venha a colmatar a situação anteriormente detetada.

A preocupação com a gestão empresarial parece dissociada do problema económico do desemprego. Estamos atualmente perante um diploma legal que regula a medida Contrato-Emprego que ignora completamente estes aspetos. Desligou a criação de postos de

trabalho de um projeto de investimento. Não faz nenhuma distinção entre a criação de um novo posto de trabalho e a admissão de um trabalhador, utilizando como critério a criação líquida de emprego, consubstanciada no aumento em relação à média de trabalhadores no ano anterior. Não assume qualquer consideração em relação à entidade que é beneficiária do apoio e que supostamente deverá manter o posto de trabalho criado.

Existe uma ausência de avaliação do tecido empresarial e a sua capacidade de gerar novos postos de trabalho, o que revela uma grave negligência do Estado na intervenção junto das empresas, apoiando quem contrata trabalhadores muitas das vezes nas condições já abordadas, e não quem investe e acrescenta valor ao tecido económico. Configura também uma negligência na gestão da despesa pública ao não aferir a eficácia da medida de apoio à contratação.

O Contrato-Emprego, estando desligado da realização de um investimento, assemelha-se a um subsídio ao funcionamento. Do ponto de vista contabilístico, será um subsídio à exploração e não um subsídio que tem por base a realização de investimento em capital fixo com real valor acrescentado para a entidade. Desta forma e não alongando muito a vertente contabilística, estamos perante uma transferência de fundos públicos para promover algo que a atividade da empresa ou a economia deveria gerar, a admissão de um novo trabalhador.

Pelo contrário, quando o apoio está ligado a um projeto de investimento estamos perante um acréscimo do ativo da empresa que pretende aumentar a sua capacidade produtiva e melhorar equipamentos e condições de produção, o que sustenta de facto a criação de um novo posto de trabalho, não se tratando assim de uma mera admissão de um trabalhador. Num cenário de admissão de um novo trabalhador por aumento do volume de negócios, a empresa por si só está a gerar meios financeiros para fazer face aos encargos com o novo trabalhador. Quando estamos perante um investimento gerador de novos postos de trabalho, a empresa investe no aumento da sua capacidade produtiva na esperança de obter rendimentos superiores. Esta situação deverá ser suscetível de um apoio estatal.

A lógica atual do apoio à contratação facilmente se transforma num mecanismo de redução de custos para as entidades sem que nada se acrescente à capacidade do tecido empresarial. Nem a suposta lógica de promover o retorno ao emprego de grupos

desfavorecidos como são os DLD torna este modelo de apoio à contratação em algo viável, atendendo ao que já dissemos anteriormente.

O que outrora foi considerado um desvirtuamento da política de emprego, conforme referido no preâmbulo do D.-L. 34/96 de 18 de abril, nomeadamente a falta de um critério de efetiva criação líquida de postos de trabalho e de um novo investimento gerador do(s) novo(s) posto(s) de trabalho, passados mais de vinte anos, volta a ser o instrumento de combate ao desemprego, favorecendo a precaridade do emprego e possibilitando situações de substituição de trabalhadores e não a efetiva criação de postos de trabalho.

5. Conclusões

Esta dissertação pretende responder às questões elencadas na Introdução quanto à adequação do apoio à contratação para promover as transições do desemprego para o emprego e a sua adequação com as políticas passivas do mercado de trabalho. Efetivamente, o apoio à contratação contribui para as transições para o emprego, mas apenas no caso específico dos destinatários previstos. É atualmente complementada com as medidas passivas ao incluir nos destinatários os desempregados beneficiários de subsídio de desemprego. Durante largos anos, nas primeiras versões da medida, não existia esta ligação entre medidas ativas e passivas do mercado do trabalho, não sendo considerados no delineamento das medidas ativas os beneficiários das medidas passivas.

Relativamente ao correto direcionamento e ao funcionamento em pequena escala preconizado pelo Semestre Europeu, parece haver um longo caminho a percorrer, uma vez que as versões mais recentes dos apoios à contratação em Portugal têm um leque demasiado largo de destinatários e são atribuídos sem critérios de análise da valia das entidades promotoras. A flexibilização de critérios de acesso a estes apoios em cenário de retração económica levou, como vimos, ao desvirtuamento da finalidade do apoio à contratação, podendo inclusive este tipo de medida ser conivente com a substituição de trabalhadores e ser um meio de financiar as despesas correntes das entidades empregadoras.

Em períodos de retração económica, não serão os incentivos financeiros à criação de postos de trabalho a solução mais adequada. Porventura, uma medida de reembolso de contribuições para a segurança social ou a majoração de encargos com o pessoal para efeitos de tributação em sede de imposto sobre o rendimento seriam mais adequadas, por *a posteriori* considerarem os resultados já atingidos pelas entidades empregadoras. Em fases de contração da economia, quem contrata não consegue assegurar de forma duradoura a manutenção dos postos de trabalho, colocando em risco a própria sobrevivência das empresas, por incumprimento das regras de concessão dos próprios apoios financeiros.

Em períodos de recuperação ou de crescimento da economia, os incentivos financeiros desempenham um papel fundamental no estímulo da oferta de emprego no sentido de reforçar, ainda mais, o crescimento do emprego e de não colocar em risco de sobrevivência as entidades que recrutam.

O volume de emprego criado por uma medida de apoio à contratação não é significativo como vimos anteriormente no capítulo 3. Os níveis de execução que se poderão atingir não chegarão a 20% do aumento de desemprego que experimentámos, por exemplo, nas recentes crises de 2008 e 2010. A principal virtude deste tipo de iniciativas pontuais será o seu efeito multiplicador que é facilmente verificável em cenários de expansão económica e menos provável em cenários de contração do ciclo económico, tanto mais que nestas ocasiões a probabilidade de ocorrência de efeitos de perda de eficácia, de favorecimento e de substituição será maior. Os rendimentos adicionais que se geram, inicialmente pela criação dos postos de trabalho em diversas empresas, e depois pelo aumento de negócios cruzados entre empresas, devido ao maior poder de compra que se estabelece, potenciam a criação de novos empregos e um aumento do nível de remunerações e contribuições sociais.

A intervenção no mercado de trabalho por parte dos Estados-Membros no sentido de ajustar a mão de obra disponível às necessidades das entidades empregadoras, o estimular da oferta de emprego através de intervenções pontuais, empresa a empresa, parece ser o método de atuação preferido pela União Europeia, preferindo analisar esta questão de um ponto de vista micro em detrimento da análise macroeconómica da questão do desemprego.

A crescente intervenção do setor privado em atividades que outrora eram competência do Estado, quer seja pela privatização de algumas atividades como os transportes, as telecomunicações ou pela passagem da responsabilidade da prestação de alguns serviços para o setor privado, como foi o caso da saúde ou dos serviços de ação social, onde hoje em dia, o emprego nestas áreas é maioritariamente da responsabilidade das instituições particulares de solidariedade social, levou a uma menor capacidade de intervir em matéria de mercado de trabalho com uma visão macroeconómica.

Um cenário de grandes investimentos públicos não é, nem nunca será eterno, muito menos com as restrições impostas nas políticas orçamentais dos Estados-Membros no contexto da zona euro.

Num cenário de crescimento económico, uma combinação de políticas ativas e passivas poderia ser o suficiente para resolver muitas situações que podem ser consideradas como desemprego voluntário por questões de confronto entre o salário de um possível emprego e o subsídio de desemprego auferido e por desadequação de qualificações.

Em cenários de crise económica ou de abrandamento económico, verificamos que estas políticas poderão ser insuficientes, pois trata-se de desemprego involuntário devido a desequilíbrios de ordem macroeconómica.

Foi objetivo deste trabalho, quando escolhemos as PAMT como alvo de estudo, contribuir para uma melhor gestão da despesa pública quando se trata de políticas ativas de emprego, nomeadamente no apoio direto à criação de postos de trabalho.

Quando as intervenções são pontuais e os alvos perfeitamente identificados é fundamental primar pela qualidade das mesmas. Não considerar critérios de análise económico-financeira empresarial no contexto de medidas de apoio à contratação em que o Estado implicitamente apela às empresas para colaborarem na redução do desemprego, a troco de um apoio financeiro, não faz sentido do ponto de vista das despesas públicas e da eficácia da medida.

Um sistema de *scoring* (modelo utilizado para definir o risco de crédito) semelhante ao utilizado pela banca ou outras entidades especializadas no financiamento é aconselhável.

De facto, é disso mesmo que se trata quando contratamos algo com uma entidade a troco de um financiamento; em caso de incumprimento das condições de concessão do financiamento, ele é reembolsável. Devemos assegurar previamente, todas as condições de sucesso da concessão do financiamento. Logicamente, uma das condições é um mercado onde a entidade opera em expansão. Cenários de contração económica, como o recente, deveriam ser um lição para se analisar a viabilidade desta tipologia de PAMT. As condições de concessão de apoios à contratação não podem ser diferentes da concessão de um crédito a uma empresa para uma determinada finalidade.

O apoio à contratação implica o cumprimento de obrigações, neste caso a manutenção de um nível de emprego superior ao que a entidade tinha no momento anterior à admissão do novo trabalhador. Se a admissão deste não estiver suportada por um processo de expansão da atividade da entidade empregadora, dificilmente poderemos falar na criação de um novo posto de trabalho. O preenchimento de postos de trabalho que ficaram vazios no período de contração do ciclo económico dificilmente se encaixa no conceito de expansão da atividade empresarial e de criação de novos postos de trabalho.

Em suma, políticas de apoio à contratação envolvem três entidades, o Estado, o desempregado e a entidade empregadora. O Estado como primeiro interessado em baixar o desemprego, o trabalhador perfeitamente identificado como pertencente a um grupo em especial desfavorecimento perante o mercado de trabalho e a entidade empregadora como entidade capaz de suportar o “défice produtivo” deste tipo de trabalhador, independentemente da sua situação económico-financeira.

Quanto a isto, não podemos deixar de reforçar as orientações sobre as PAMT, refletidas no Semestre Europeu, relativas à necessidade de direcionar as políticas ativas para grupos perfeitamente identificados com especial dificuldade em retornar a um emprego, sejam eles os DLD ou outro leque de destinatários como recentemente verificamos.

Na perspetiva de análise económico-financeira de um projeto de criação de um posto de trabalho, deveríamos estar perante uma entidade empregadora viável que recruta um novo trabalhador com as competências necessárias para o desempenho da função. A preocupação em direcionar as políticas ativas de forma “cega” para os DLD pode inclusivamente levar a más decisões de gestão por parte da entidade empregadora. Esta deveria contratar um trabalhador, seja DLD ou outra tipologia de desempregado, mas qualificado, que passou por um processo de formação/reconversão profissional, que investiu nas suas qualificações, que se certificou em determinada profissão e que corresponde às necessidades da empresa.

“É preciso sair da Ilha para ver a Ilha” (Saramago, 1997). Enquanto for quase unânime a opinião da Comissão Europeia e de diversos autores de que devemos privilegiar no delineamento das PAMT o tempo de permanência no desemprego em detrimento de todo o investimento que deve ser feito na qualificação do indivíduo é difícil decidir “ver a Ilha”.

Podemos inferir assim que as diversas versões da medida de apoio à contratação, aqui analisadas, não são de facto um instrumento de adequação entre a oferta e a procura de emprego.

Existe uma componente social na intervenção do Estado nestas matérias, mas então se é assim, vale a pena ter uma visão mais alargada do desemprego. Duas opções existem então, queremos que continue assim ou que se exija uma visão mais ampla e rigorosa que contemple também a requalificação direccionada dos desempregados e a aplicação de critérios económico-financeiros às entidades empregadoras beneficiárias da medida.

Bibliografia

Addison, J.; Portugal, P. (2004) - How Does the Unemployment Insurance System Shape the Time Profile of Jobless Duration?. **IZA - The Institute for the Study of Labor Discussion Paper No. 978** [Em linha]. January 2004. [Consultado em 21/01/2019]. Disponível em <https://www.iza.org/publications/dp/978/how-does-the-unemployment-insurance-system-shape-the-time-profile-of-jobless-duration>.

Antunes, M. (2017) - A economia social e o mercado de trabalho: Reflexões no quadro do modelo económico europeu. **Economia Social em Textos [Em linha]**. Coimbra: Centro de Estudos Cooperativos e da Economia Social n.º 2, março 2017. [Consultado em 08/03/2019]. Obtido em <https://www.cases.pt/wp-content/uploads/2011/02/2.pdf>.

Brown, A.; Koettl, J. (2015) “Active labor market programs – employment gain or fiscal drain?” **IZA - The Institute for the Study of Labor, Journal of Labor Economics**. 4:12, p 36 DOI 10.1186/s40172-015-0025-5.

Centeno, M.; Novo, A. (2008) - As políticas ativas e passivas do mercado de trabalho. **Janus** [Em linha]. [Consultado em 28/01/2019]. Obtido em https://www.janusonline.pt/arquivo/2008/2008_4_2_14.html.

Conselho da União Europeia (2016) “Recomendação de 15 de fevereiro sobre a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho” *Jornal Oficial da União Europeia* C67. [Consultado em 17/06/2019]. Obtido em [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H0220\(01\)&from=PT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016H0220(01)&from=PT).

Conselho da União Europeia (2016) “Decisão (UE) 2016/1838 de 13 de outubro relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros para 2016” *Jornal Oficial da União Europeia* L280. [consultado em 17/06/2019]. Obtido em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D1838&from=pt>.

Conselho da União Europeia (2018) “Decisão (UE) 2018/1215 de 16 de julho relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros. *Jornal Oficial da União Europeia* L224. [Consultado em 19/02/2019] Obtido em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018D1215&from=PT>.

Eichhorst, W., Neder, F., Tobsch, V.; Wozny, F. (2015) “A European Perspective on Long-Term Unemployment”. **IZA (The Institute for the Study of Labor) Discussion Paper No 9321** September, <https://www.iza.org/publications/dp/9321/a-european-perspective-on-longterm-unemployment>.

European Commission (2016) Semestre Europeu – ficha temática. Políticas ativas do mercado de trabalho. [Consultado em 21/05/2019]. Obtido em https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/thematic-factsheets_pt.

Organização Internacional do Trabalho (1988) Employment Promotion and Protection against Unemployment. Convention n.º 168. [Consultado em 20/02/2019] Obtido em https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C168.

Organização Internacional do Trabalho (2018) *Trabalho digno em Portugal 2008-18. Da crise à recuperação*. Genebra: Bureau Internacional do Trabalho, ISBN 978-92-2-132124-8.

Portugal, P. (2008) “A duração do desemprego em Portugal” **Boletim Económico do Banco de Portugal** [Em linha]. Lisboa: Inverno 2008, p. 59-77. [Consultado em 20/05/2019]. Obtido em https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/papers/ab200815_p.pdf.

Saramago, J. **O Conto da Ilha Desconhecida**. Porto: Porto Editora. Abril 2019. p 64 ISBN:978-972-0-70780-2

Diplomas legais

Lei 1/2005 de 12 de agosto

Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março

Lei 49/2018 de 14 de agosto

Decreto-Lei 445/80 de 4 de outubro

Decreto-Lei 89/95 de 6 de maio

Decreto-Lei 34/96 de 18 de abril

Decreto-Lei 132/99, de 21 de abril

Decreto-Lei 220/2006 de 3 de novembro

Decreto-Lei 64/2012 de 15 de março

Decreto-Lei 65/2012 de 15 de março

Decreto-Lei 13/2015 de 26 de janeiro

Portaria n.º 196-A/2001 de 10 de março

Portaria n.º 255/2002 de 12 de março

Portaria n.º 985/2009 de 4 de setembro

Portaria n.º 45/2012 de 13 de fevereiro

Portaria n.º 106/2013 de 14 de março

Portaria n.º 149-A/2014 de 24 de julho

Portaria n.º 34/2017 de 18 de janeiro

