

# INDICADOR ALTERNATIVO DA SUBUTILIZAÇÃO DO TRABALHO EM PORTUGAL\*

MARGARIDA ANTUNES

*Universidade de Coimbra, CeBER, Faculdade de Economia; mantunes@fe.uc.pt*

---

\* Texto escrito segundo o Novo Acordo Ortográfico.



**RESUMO:** *Propõe-se uma taxa de subutilização das horas de trabalho ativas e potencialmente ativas para Portugal que apresenta uma situação mais favorável da capacidade produtiva utilizada do que a expressa pela taxa de subutilização do Instituto Nacional de Estatística. Neste novo indicador, utiliza-se como unidade de medida a hora de trabalho, o que permite ponderar apenas as horas de trabalho pretendidas e não exercidas pelos subempregados a tempo parcial e a possibilidade de na população ativa alargada haver quem queira trabalhar só a tempo parcial.*

**PALAVRAS-CHAVE:** *Desemprego, subutilização do trabalho, Portugal.*

## 1. INTRODUÇÃO

Okun (1962) consagra empiricamente a ligação entre a variação da taxa de desemprego e o hiato do produto real face ao produto potencial, confirmando esta taxa, e a sua evolução, como um dos indicadores preferenciais para avaliar a capacidade produtiva utilizada de uma economia. A taxa de desemprego é um indicador objetivo, de quantificação rigorosa e com normas harmonizadas internacionalmente pelas recomendações da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Mas por ter estas características apresenta algumas limitações que a tornam insuficiente para avaliar a subutilização do trabalho. Não abarca situações de fronteira entre o desemprego e o emprego e entre o desemprego e a inatividade e

um dos motivos é por as categorias envolvidas terem como unidade de medida o indivíduo e não a hora de trabalho. Este texto propõe um indicador da subutilização de trabalho para Portugal que procura responder a estas limitações. Assim, no ponto 2, exploram-se as limitações da taxa de desemprego. No ponto 3, dão-se a conhecer alguns indicadores de subutilização do trabalho conhecidos na literatura. No ponto 4, apresenta-se e explica-se então um novo indicador para Portugal, a taxa de subutilização das horas de trabalho. Por fim, tecem-se algumas conclusões.

## 2. LIMITES DA TAXA DE DESEMPREGO ENQUANTO INDICADOR DA SUBUTILIZAÇÃO DO TRABALHO

O Instituto Nacional de Estatística (INE), seguindo as recomendações da OIT, categoriza a população total em empregados, desempregados e inativos. Entende-se por empregado um «indivíduo com idade mínima de 15 anos que, no período de referência<sup>1</sup>, se encontrava numa das seguintes situações: 1) tinha efetuado trabalho de pelo menos uma hora, mediante pagamento de uma remuneração ou com vista a um benefício ou ganho familiar em dinheiro ou em géneros; 2) tinha uma ligação formal a um emprego mas não estava temporariamente ao serviço; 3) tinha uma empresa, mas não estava temporariamente a trabalhar por uma razão específica; 4) estava em situação de pré-reforma, mas a trabalhar» (INE, 2016 p. 51). Um desempregado é um «indivíduo com idade dos 15 aos 74 anos que, no período de referência, se encontrava simultaneamente nas seguintes situações: 1) não tinha trabalho remunerado nem qualquer outro; 2) tinha procurado ativamente um trabalho remunerado ou não ao longo de um período específico (o período de referência ou as três semanas anteriores); 3) estava disponível para trabalhar num

---

<sup>1</sup> Período a que a informação respeita podendo ser um dia específico ou um intervalo de tempo como um mês, um ano fiscal, um ano civil, entre outros.

trabalho remunerado ou não» (*Idem* p. 51). Estas duas categorias constituem a população ativa, ou seja, a «população com idade mínima de 15 anos que, no período de referência, constituía a mão-de-obra disponível para a produção de bens e serviços que entram no circuito económico» (*Idem* p. 55). A taxa de desemprego é assim a proporção dos desempregados na população ativa.

As categorias utilizadas para a determinação desta taxa, por definição, cobrem apenas os indivíduos disponíveis para trabalhar e, no caso dos desempregados, que também não tenham trabalho e procurem emprego e têm como unidade de medida o indivíduo. Estes aspetos fazem com que a taxa de desemprego não seja um indicador satisfatório da subutilização do trabalho de uma economia, conforme se analisa de seguida.

## 2.1. DIFICULDADES NO CRITÉRIO SIMULTÂNEO DE DISPONIBILIDADE E PROCURA DE EMPREGO

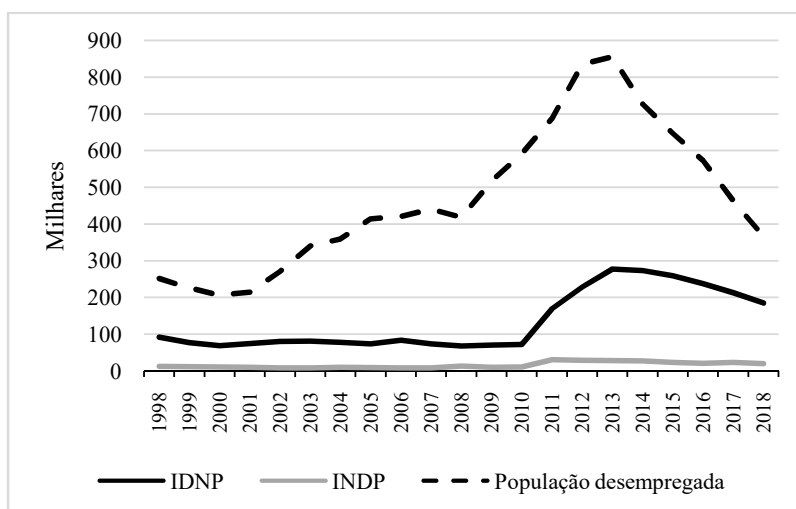
O critério simultâneo de disponibilidade e procura de emprego para classificar alguém como desempregado remete para a categoria de inativos indivíduos que embora cumpram uma condição não satisfazem a outra. Na verdade, constituem antes situações de fronteira entre o desemprego e a inatividade e incluem o inativo disponível para trabalhar mas que não procura emprego (IDNP) e o inativo à procura de emprego mas não disponível para trabalhar (INDP). O primeiro é o «inativo com idade dos 15 aos 74 anos que, no período de referência, estava disponível para trabalhar, mas não tinha procurado ativamente um trabalho ao longo de um período específico (período de referência ou as três semanas anteriores)» (INE, 2016 p. 53). Constituem esta categoria os inativos que não procuram emprego por acreditarem que não há trabalho disponível atendendo à situação económica do país ou às suas próprias qualificações. O segundo refere-se ao «inativo com idade dos 15 aos 74 anos que, no período de referência, tinha procurado ativamente um trabalho

ao longo de um período específico (no período de referência ou nas três semanas anteriores), mas não estava disponível para trabalhar» (*Idem* p. 53). É uma categoria mais residual tal como expõe a Figura 1.

Estes dois grupos, embora afastados da população ativa, têm atributos em comum com os desempregados por não terem um trabalho remunerado e de procurarem emprego ou estarem disponíveis para trabalhar e estão mais próximos do mercado de trabalho do que outros inativos (Torres, 2012; Martins & Seward, 2019). Por terem estas características designam-se por força de trabalho adicional potencial.

A Figura 1 mostra cumulativamente a evolução da população desempregada, dos IDNP e INDP desde 1998, em Portugal, que deve ser lida com algumas reservas atendendo à quebra de série verificada em 2011, que tendeu a aumentar a população desempregada e a população inativa (INE, 2011). Se até 2010 a força de trabalho adicional potencial praticamente estagna, pode identificar-se um aumento expressivo deste grupo, em particular dos IDNP, depois da crise europeia de 2010. De 2011 a 2013, este grupo aumenta 62%, correspondendo em 2018 ainda a metade da população desempregada.

**Figura 1: População desempregada e força de trabalho adicional potencial**



Nota: Quebra de série em 2011

Fonte: INE

O número de IDNP de 2018 mostra que a evolução favorável do desemprego depois de 2013 não reflete com rigor o nível de subutilização do trabalho. Nesse ano, enquanto a população desempregada é cerca de metade da de 2011, os IDNP não recuaram ainda para o nível deste último ano. Assim, apesar de o produto português (preços constantes) já ter recuperado em 2017 os níveis prévios à crise económico-financeira de 2008, esta evolução não foi acompanhada pela criação de emprego suficiente para debelar o crescimento expressivo deste grupo sequente à crise europeia de 2010.

## 2.2. OS LIMITES DA UNIDADE DE MEDIDA INDIVÍDUO

Importa recordar o conceito de empregado já referido. A condição 1) implica que é considerado como empregado quem trabalha durante um período inferior ao período normal de trabalho de 40 horas semanais, podendo no limite trabalhar só uma hora remunerada. Segundo a OIT (International Labour Organization, 2008), a lógica subjacente a esta opção reside em vários aspetos. A pretensão de incluir no emprego todas as formas de trabalho existentes num país, abarcando assim o trabalho de curta duração, o trabalho casual e qualquer outro trabalho irregular. A coerência no cálculo da produtividade por trabalhador que obriga a uma correspondência entre o numerador e o denominador do rácio. Outras questões mais de ordem prática também foram ponderadas, como a dificuldade em definir um patamar de horas a partir do qual se poderia identificar alguém como empregado pela ausência de critérios objetivos e o facto de complexificar o trabalho estatístico pela necessidade de atribuir horas de trabalho e rendimentos de trabalho a desempregados e a inativos.

Este conceito não diferencia também o regime de duração do trabalho em tempo completo e em tempo parcial. Neste último, há que distinguir duas categorias. Uma a que pertencem os trabalhadores que estão nesta situação voluntariamente e assim o número de horas trabalhadas é o tempo disponível que dedicam a uma

atividade económica, podendo as restantes horas ser consideradas como inativas, por indisponibilidade e ou ausência de procura de emprego, embora estatisticamente sejam tidas como ativas. A outra abrange quem está de forma involuntária a exercer este tipo de trabalho, pretendendo trabalhar mais horas. É o caso do subemprego de trabalhadores a tempo parcial que inclui todos os «trabalhadores a tempo parcial com idade dos 15 aos 74 anos que, no período de referência, declararam pretender trabalhar mais horas do que as que habitualmente trabalhavam em todas as atividades e estavam disponíveis para começar a trabalhar as horas pretendidas num período específico (o período de referência ou as duas semanas seguintes)» (INE, 2016 p. 55). Estatisticamente, o subempregado a tempo parcial pertence à população empregada, mas de facto apenas pertence parcialmente, mostrando em certa medida semelhanças com um desempregado. Trata-se assim de uma situação de fronteira entre o emprego e o não-emprego, que apresenta uma maior ligação ao desemprego e à inatividade do que os restantes empregados, mas uma ligação ao mercado de trabalho maior do que a dos não-empregados (Torres, 2012).

A Figura 2 elucida como a evolução do emprego em Portugal a partir das horas trabalhadas permite um outro tipo de leitura<sup>2</sup>. Antes da crise económico-financeira de 2008 as horas de trabalho empregadas começam a decrescer tendencialmente a partir de 2000, expressando um nível de utilização do trabalho cada vez menor, enquanto isto a população empregada sobe entre 2005 e 2008, traduzindo precisamente o contrário, e inverte apenas este sentido a partir de então. Já no período de recuperação do mercado de trabalho depois de 2013, apesar da subida contínua da população empregada, as horas traba-

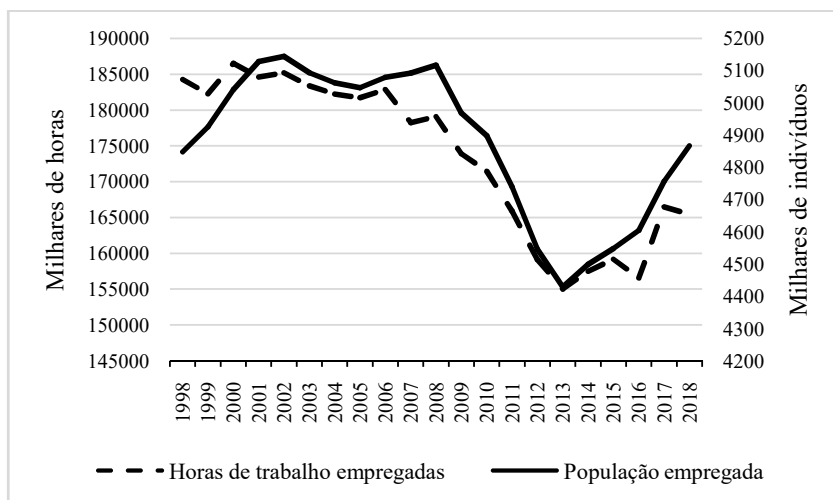
---

<sup>2</sup> Escolheu-se as horas efetivamente trabalhadas, que inclui as horas extraordinárias, pois reflete melhor a utilização da capacidade produtiva do que as horas habituais de trabalho, as horas executadas com carácter habitual, podendo ou não abranger horas extraordinárias, ou as horas normais de trabalho, as horas que o trabalhador se obriga a prestar. As horas trabalhadas são obtidas tendo em conta a população empregada e a duração semanal de trabalho efetiva média.



lhadas têm apresentado uma evolução de sentido incerto, mostrando alguma inconsistência na recuperação da utilização da capacidade produtiva do trabalho.

**Figura 2: População empregada e horas de trabalho empregadas**



Nota: Quebra de série em 2011

Fonte: INE

Avaliar o subemprego a tempo parcial em indivíduos e não em horas trabalhadas sobrestima então o emprego e subestima o desemprego. Há todavia casos de fronteira entre o desemprego e a inatividade que podem, ao contrário, sobrestimar o desemprego e o nível de subutilização do trabalho. Isto acontece quando alguém apenas procura e está disponível para um trabalho a tempo parcial, devendo este indivíduo ser considerado só parcialmente como desempregado. Na mesma lógica, pode ocorrer uma sobrestimação da população ativa por haver quem esteja «disponível para a produção de bens e serviços que entram no circuito económico» apenas numa parte do tempo normal de trabalho, situando-se numa zona de fronteira entre a atividade e a inatividade.

### 3. DIFERENTES PROPOSTAS DE INDICADORES SUPLEMENTARES

O INE, seguindo as recomendações do Eurostat, publica regularmente a taxa de subutilização do trabalho desde 2011, com valores disponíveis a partir de 1998. Esta taxa é dada pelo rácio em percentagem entre a subutilização do trabalho e a população ativa alargada. A primeira agrega a população desempregada, o subemprego a tempo parcial, os IDNP e os INDP e a segunda a população ativa, os IDNP e os INDP. A unidade de medida das diferentes categorias é o indivíduo e não a hora de trabalho; na população ativa alargada não se pondera a possibilidade de haver quem pretenda apenas trabalhar a tempo parcial; por fim, contabiliza-se a totalidade do subemprego a tempo parcial equiparando-o ao desemprego, quando se trata de indivíduos que têm um emprego remunerado (Torres, 2012).

Os Estados Unidos, através do Bureau of Labor Statistics, publica seis indicadores de desemprego (U-1 a U-6), sendo um deles a taxa de desemprego (U-3). Os U-1 e U-2 respeitam a casos concretos do mercado de trabalho – respetivamente, desempregados há mais de quinze semanas e desempregados que o são por perda de um emprego ou por terem tido um trabalho a termo certo. Os U-4 a U-6 são mais abrangentes e tratam de categorias que não se incluem só na população ativa. O U-4 avalia a proporção de desempregados e de trabalhadores desencorajados no conjunto da população ativa com estes últimos trabalhadores. Estes, não pertencendo à população ativa, estão a ela marginalmente ligados, pois querem e estão disponíveis para trabalhar, procuraram um emprego no último ano embora não nas quatro semanas anteriores por acreditarem que não havia empregos disponíveis. O U-5 inclui os restantes trabalhadores marginalmente ativos, os que não procuraram emprego por outras razões. A mais inclusiva e próxima da taxa de subutilização do trabalho do INE é a U-6. Mede a proporção do conjunto dos desempregados, dos empregados a tempo parcial por razões económicas e dos trabalhadores marginalmente ativos no total da população ativa com estes trabalhadores (Brundage, 2014). Em relação à taxa de

subutilização do INE, o U-6 tem também como unidade de medida o indivíduo e considera a totalidade do emprego a tempo parcial por razões económicas, categoria próxima do subemprego a tempo parcial, mas é menos abrangente pois não inclui os INDP.

Hornstein *et al.* (2014) apontam um outro limite ao indicador U-6 pelo facto de tratar de igual forma todas as categorias de não-empregados quando na verdade não têm a mesma probabilidade de regresso ao trabalho. Propõem então um indicador de não-emprego que resulta do rácio entre a média ponderada das mesmas categorias do U-6 e a população em idade ativa. Cada ponderador é a média simples da taxa de transição (proporção de indivíduos de cada categoria que transitam para um emprego de um mês para o outro) respetiva com a taxa correspondente do desempregado de curta duração. Isto com a exceção do emprego a tempo parcial por razões económicas cuja ponderação se baseia na sua taxa de transição relativa, considerando-se antes a taxa de transição para um emprego a tempo completo, e a sua taxa de «subutilização», ou seja, o peso das horas semanais não trabalhadas médias face a um emprego a tempo completo nas horas de trabalho semanais médias deste tipo de trabalho.

Bell e Blanchflower (2013) propõem um indicador de subutilização do trabalho diferente para o Reino Unido, com o qual visam avaliar o excesso de capacidade da economia medido pela oferta de horas de trabalho não satisfeita. Em relação às categorias da taxa de desemprego, têm em conta outras duas. Uma é o subemprego, que se diferencia do conceito até agora utilizado por não incluir só os trabalhadores a tempo parcial e quanto a estes ser considerada apenas a diferença entre as horas pretendidas por quem está nesta situação e as horas efetivamente trabalhadas. A outra é o sobreprego, categoria que abarca os empregados que trabalham mais horas do que as pretendidas, sendo ponderado o excesso de horas efetivamente trabalhadas face às horas trabalhadas pretendidas. Supondo que cada desempregado quer trabalhar em média as mesmas horas de um empregado, o indicador resulta do rácio em percentagem entre dois agregados. Em numerador, a soma das horas desempregadas com a

diferença entre as horas adicionais pretendidas pelos subempregados e o excesso de horas não pretendidas dos sobrepregados e em denominador a população ativa dada pelas horas desempregadas e as horas trabalhadas da economia. Este indicador apresenta duas vantagens face à taxa de subutilização do INE. Tem como unidade de medida a hora de trabalho e pondera quer o subemprego quer o sobreprego, em ambos os casos como medidas de insuficiência e de excesso de horas trabalhadas, respetivamente. O principal limite é não incluir a força de trabalho adicional potencial.

#### 4. UM NOVO INDICADOR DA SUBUTILIZAÇÃO DO TRABALHO

Propõe-se agora um indicador da subutilização do trabalho diferente dos apresentados: a taxa de subutilização das horas de trabalho. Face à taxa de subutilização do trabalho do INE, apresenta três aspetos distintivos. Avalia o subemprego a tempo parcial não na sua totalidade, mas apenas quanto às horas de trabalho semanais pretendidas e não exercidas por quem pertence a esta categoria, pois só estas significam verdadeiramente subutilização do trabalho, aproximando-se neste campo do indicador de Bell e Blanchflower. Quanto aos não-empregados, os desempregados, os IDNP e os INDP, considera a possibilidade de pretenderem apenas um emprego a tempo parcial, tal como acontece com quem está empregado. Ao avaliar-se assim estas categorias, também na determinação da população ativa se pondera o facto de alguns empregados serem economicamente ativos apenas numa parte do tempo normal de trabalho ou quem procura um emprego estar disponível só para um emprego a tempo parcial. Tendo em conta estes aspetos, a unidade de medida de todas as categorias é a hora de trabalho, resultando assim um indicador que avalia em Portugal a subutilização das horas de trabalho ativas e potencialmente ativas do ponto de vista económico.

As horas de trabalho semanais pretendidas e não exercidas por quem está subempregado a tempo parcial são obtidas assumindo

que este pretende um emprego a tempo completo, resultando assim da diferença entre duas situações. Uma correspondente às horas de trabalho exercidas caso os subempregados estivessem a trabalhar a tempo completo, mas como nem todos os empregados neste regime têm as mesmas horas de trabalho semanais efetivas, aplica-se ao subemprego a distribuição percentual por escalões de horas de trabalho semanais efetivas do emprego a tempo completo. Quanto à categoria não sabe/não responde, distribui-se pelos restantes escalões de acordo com o peso de cada um no emprego a tempo completo total. Para se determinar as horas de trabalho de cada escalão, utiliza-se o ponto médio de cada um dos intervalos, com exceção no escalão 41 e mais horas em que se considera este valor. A outra situação difere da anterior por ter antes em conta a duração semanal de trabalho efetiva do emprego a tempo parcial, regime de duração do trabalho ao qual pertencem os subempregados, procedendo-se quanto ao restante de igual forma. Ao ser assim, assume-se que estes não se distinguem dos demais trabalhadores a tempo parcial quanto à distribuição pelos diferentes escalões de horas.

De modo a incluir a hipótese de alguns desempregados procurarem e estarem disponíveis apenas para um emprego a tempo parcial, tal como acontece com uma parte de quem está empregado, supõe-se que a proporção de desempregados a querer trabalhar a tempo parcial é idêntica à que existe ao nível dos empregados, sem se considerar o subemprego a tempo parcial. Ao grupo daqui resultante, aplica-se a mesma distribuição percentual por escalões de horas de trabalho semanais efetivas do emprego a tempo parcial e ao restante grupo o equivalente respeitante ao emprego a tempo completo. Também neste caso a categoria não sabe/não responde distribui-se pelos restantes escalões de acordo com o peso de cada um no regime respetivo e o número de horas de trabalho semanais de cada escalão respeita ao ponto médio de cada um dos intervalos, com exceção do último escalão em que se considera o valor mínimo.

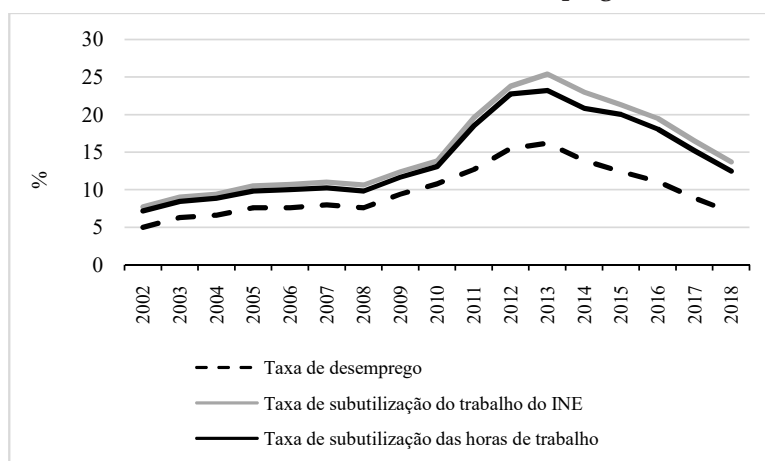
O mesmo tipo de método é utilizado para determinar as horas de trabalho correspondentes aos IDNP e INDP, constituindo este

conjunto as horas de trabalho adicionais potenciais. As horas de trabalho respeitantes à população ativa — as horas de trabalho economicamente ativas — são obtidas também tendo em conta que parte de quem está nesta situação tem um emprego a tempo parcial por escolha própria ou procura e está disponível apenas para um emprego a tempo parcial.

As horas de trabalho correspondentes ao desemprego e à força de trabalho adicional potencial e as horas de trabalho pretendidas e não exercidas de quem está em subemprego a tempo parcial formam em conjunto as horas de trabalho subutilizadas da economia. A taxa de subutilização das horas de trabalho resulta do rácio em percentagem entre este agregado e o conjunto das horas de trabalho economicamente ativas e as horas de trabalho adicionais potenciais.

A Figura 3 reúne a taxa de desemprego, a taxa de subutilização do trabalho e a taxa de subutilização das horas de trabalho que agora se propõe<sup>3</sup>.

**Figura 3: Taxa de subutilização das horas de trabalho, taxa de subutilização do trabalho do INE e taxa de desemprego**



Nota: Quebra de série em 2011

Fonte: INE

<sup>3</sup> O gráfico abrange o período a partir de 2002 por indisponibilidade de dados sobre o subemprego a tempo parcial até então.

As duas taxas de subutilização são superiores à taxa de desemprego ao longo do período qualquer que seja a série utilizada, o que confirma a ideia de que a taxa de desemprego não é um indicador satisfatório para aferir a subutilização do trabalho. A evolução destas taxas depois de 2013 revela que a descida da taxa de subutilização do trabalho, qualquer que ela seja, tem sido conseguida devido no essencial à redução da taxa de desemprego, uma vez que a diferença entre esta e cada uma das outras praticamente se mantém. Conforme já visto com a Figura 1, isto deve-se em grande medida à maior rigidez apresentada pelos IDNP e INDP. Comparando antes as taxas de subutilização entre si constata-se que a taxa de subutilização das horas de trabalho é menor do que a publicada pelo INE ao longo do período, sendo depois de 2011 na ordem de 1–2 pontos percentuais. Assim, a passagem da unidade de medida indivíduo para a unidade de medida hora de trabalho permite uma leitura mais favorável da situação da subutilização do trabalho em Portugal, uma vez que deste modo se ponderou apenas as horas de trabalho pretendidas e não exercidas dos subempregados a tempo parcial e se considerou a possibilidade de na população ativa alargada haver casos de quem pretenda trabalhar a tempo parcial.

## 5. CONCLUSÃO

Este texto apresenta um indicador da subutilização do trabalho em Portugal alternativo ao publicado pelo INE. Ambos utilizam as mesmas categorias e relacionam as respeitantes à subutilização do trabalho (desemprego, subemprego a tempo parcial, IDNP e INDP) com a população ativa alargada (população ativa, IDNP e INDP). Distinguem-se pelo tratamento de cada uma destas categorias. No indicador agora proposto são avaliadas em horas de trabalho, o que permite considerar a possibilidade de quem pertence às categorias de não-emprego procurar e ou estar disponível só para um trabalho a tempo parcial como ocorre com quem está empregado

e no subemprego a tempo parcial ponderar apenas as horas de trabalho pretendidas e não exercidas. Obtém-se assim uma taxa de subutilização das horas de trabalho ativas e potencialmente ativas que apresenta uma situação mais favorável da subutilização do trabalho em Portugal do que a expressa pelo indicador do INE.

## LISTA DE REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BELL, D., & D. BLANCHFLOWER. 2013. «Underemployment in the UK revisited». *National Institute Economic Review*, 224(May): F8-F22.
- BRUNDAGE, V. 2014. «Trends in unemployment and other labor market difficulties». Cornell University ILR School Key Workplace Documents 11-2014.
- HORNSTEIN, A., M. KUDLYAK, & F. LANGE. 2014. «Measuring resource utilization in the labor market». *Economic Quarterly*, 100(1): 1-21.
- INE. 2011. «Medida do impacto da alteração no modo de recolha de informação no Inquérito ao Emprego no 1.º trimestre de 2011». *Estatísticas do Emprego*, 1.º trimestre: 31-40.
- INE. 2016. *Documento Metodológico. Inquérito ao Emprego*. Lisboa: INE.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. 2008. «Beyond unemployment: Measurement of other forms of labour underutilization». Working group on labour underutilization for the 18th International Conference of Labour Statisticians, Geneva.
- MARTINS, F., & D. SEWARD. 2019. «Into the heterogeneities in the Portuguese labourmarket: an empirical assessment». Banco de Portugal Working Papers 2019-08.
- OKUN, A. 1962. «Potential GDP: its measurement and significance». Cowles Foundation Paper 190.
- TORRES, S. 2012. «Indicadores suplementares do desemprego: três indicadores novos disponibilizados pelo INE». *Estatísticas do Emprego*, 2.º trimestre: 34-47.