

A REDUÇÃO DO APOIO AOS DESEMPREGADOS EM PORTUGAL E A CULPABILIZAÇÃO DOS DESEMPREGADOS PELO DESEMPREGO**RESUMO DESTE ESTUDO**

Depois de ter debatido com os parceiros sociais no CPCS, o governo apresentou em 11.4.2006, a sua última proposta que visa alterar o subsídio de desemprego. E como mostraremos neste estudo ela não tem como objectivo principal tornar mais rigorosa a sua atribuição, combatendo as fraudes, como tem-se afirmado, mas fundamentalmente reduzir o apoio aos desempregados, através da diminuição das despesas com subsídio de desemprego, contribuindo assim para a redução do défice orçamental, que é a obsessão deste governo. Para se poder compreender o verdadeiro contexto em que se insere mais esta medida do governo interessa referir que, de acordo com dados do INE, no último trimestre de 2005, o número de desempregados atingiu 579.400 portugueses, e apenas 162.500, ou seja, 28% é que recebiam subsídio de desemprego.

Segundo a proposta apresentada, o governo pretende introduzir uma nova condição, que não existe na lei actualmente em vigor, da qual ficaria também dependente a duração a que o desempregado teria direito a receber o subsídio de desemprego. E essa nova condição é a extensão da carreira contributiva do desempregado. Por outras palavras, para além do cumprimento do prazo de garantia que existe actualmente, sem o qual o desempregado não tem o direito a receber o subsídio de desemprego, que continuaria a ser exigido, o governo pretende também considerar a extensão da carreira contributiva do desempregado como condição para cálculo do período a que ele teria direito ao subsídio.

Mas essa condição seria utilizada para reduzir aquele período. Assim, com excepção dos desempregados com mais de 45 anos, e com uma carreira contributiva superior a 72 meses, o apoio a todos os outros grupos de desempregados, relativamente ao tempo em que têm direito a receber subsídio de desemprego, sofreria uma redução que chega a alcançar 187,5 dias para os desempregados com idade entre os 30 e os 40 anos, e com carreira contributiva até 48 meses, ou mesmo uma redução de 190 dias para os desempregados com idade compreendida entre os 40 e 45 anos, e com uma carreira contributiva até aos 60 meses, o que corresponde a uma diminuição que varia entre 26% e 34% daquele período. E tenha-se presente que o cálculo da carreira contributiva a considerar tem como base não a data que o trabalhador começou a descontar para a Segurança Social, mas sim “desde a última situação de desemprego”.

Por outro lado, o governo pretende alterar a definição do chamado “emprego conveniente”. Assim, de acordo com a proposta do governo, o “emprego conveniente”, que o desempregado será obrigado a aceitar, sob pena de perder o subsídio que recebe, passaria a ser aquele que reunisse cumulativamente os seguintes requisitos: (1) Que se considere susceptível de poder ser por ele desempenhado atendendo, nomeadamente, às suas aptidões físicas, literárias e formação profissional; (2) Não implique despesas de deslocação entre a residência e o local de trabalho superiores a 10% da retribuição ilíquida mensal; (3) O tempo gasto de deslocação não exceda 25% do horário de trabalho; (4) Em relação à remuneração, relativamente aos primeiros 6 meses de desemprego, basta que ela seja superior ao subsídio de desemprego, nos primeiros 6 meses, em 25% e, depois, em apenas em 10%, portanto já não seria necessário respeitar a convenção colectiva do sector, como a lei actualmente obriga. A obsessão de reduzir as despesas é evidente.

O discurso oficial pretende apresentar esta proposta como uma medida que iria diminuir o desemprego em Portugal. Tanto a teoria económica como os estudos empíricos já provaram que medidas como estas, adoptadas por outros países há vários anos, não tiveram quaisquer efeitos reais na diminuição do desemprego. Uma medida desta natureza, desenquadrada de um conjunto de outras medidas que visem combater de uma forma séria o grave problema do desemprego estrutural que o nosso País enfrenta, só poderia contribuir para aumentar ainda mais a pobreza em Portugal. Seria muito mais sério que o governo tivesse apresentado um estudo fundamentado sobre as consequências desta medida para os desempregados, e que aceitasse debater medidas sérias para resolver o grave problema estrutural do desemprego em Portugal, que previsivelmente vai continuar a aumentar, até pelas características da população empregada portuguesa (72% possui apenas o ensino básico ou menos), que é um problema mais grave do que o défice orçamental, mas que apesar disso continua a não merecer a devida atenção por parte do governo e da União Europeia. É evidente que o Plano Tecnológico não se destina a estes 72% da população empregada que será mais afectada pelo desemprego estrutural.

De acordo com dados divulgados pelo INE, no último trimestre de 2005, o desemprego oficial atingiu 447.300 portugueses, mas o corrigido, que está mais próximo do real, alcançou 579.400, mas apenas 162.500 desempregados recebiam subsídio de desemprego, ou seja, apenas 28 em cada 100. No entanto, no discurso governamental os culpados por aquele elevado desemprego seriam os próprios desempregados que não procuram emprego. Para os obrigar a procurar haveria que reduzir o período de tempo a que têm direito o subsídio de desemprego. Assim, o desemprego, segundo esta teoria, não resultaria da perda de

competitividade da Economia Portuguesa e da profunda estagnação económica em que ela está mergulhada, fruto de uma política centrada na obsessão do défice e do domínio da Economia Portuguesa pelos grandes grupos económicos nacionais e estrangeiros que arrecadam lucros escandalosos como aconteceu em 2005, quando a esmagadora maioria dos portugueses passou cada vez maiores privações. Esta é uma teoria tipicamente neoliberal que também surgiu em outros países, mesmo da União Europeia, com resultados práticos nulos, pois não reduziu a taxa de desemprego, tendo agora chegado a Portugal, como alguns anos de atraso, como normalmente sucede.

A REDUÇÃO DO APOIO AOS DESEMPREGADOS COMO INSTRUMENTO FALSO DE REDUZIR O DESEMPREGO

No quadro seguinte resume-se as principais medidas da proposta do governo, comparando-as com as disposições constantes da lei actualmente em vigor em relação à redução da duração do subsídio.

QUADRO I – Apoio actual aos desempregados e redução do apoio que o governo tenciona implementar

IDADE DO DESEMPREGADO	O QUE ESTÁ EM VIGOR (Apoio actual aos desempregados)			PROPOSTA DO GOVERNO DE 11.4.2006 (o que pretende que entre em vigor)			DIMINUIÇÃO da duração do subsídio em dias em relação à lei em vigor
	Carreira contributiva	Duração do Subsídio	Acréscimo de duração do subsídio de desemprego	Carreira Contributiva Prazo de garantia e meses de desconto a contar desde a última situação de desemprego subsidiado	Duração do Subsídio	Acréscimo de duração do subsídio de desemprego	
Inferior a 30 anos	Apenas prazo de garantia	365 dias		Prazo de garantia e até 24 meses de descontos a contar desde a última situação de desemprego subsidiado	270 dias		-95 dias
30 anos	Apenas prazo de garantia	365 dias		Prazo de e mais 24 meses de descontos a contar desde a última situação de desemprego subsidiado	360 dias	Mais 30 dias por cada 5 anos com registo de remunerações desde a última situação de desemprego subsidiado	-5 dias
Igual ou mais 30 anos	Apenas prazo de garantia	547 dias		Prazo e até 48 meses de descontos desde o último desemprego subsidiado	360 dias		-187 dias
e inferior a 40 anos	Apenas prazo de garantia	547 dias		Prazo de garantia e mais 48 meses de descontos desde a última situação de desemprego subsidiado	540 dias	Mais 30 dias por cada 5 anos com registo de remunerações nos últimos 20 anos que precedem situação de desemprego	-7 dias
Igual ou superior a 40 anos e até 45 anos	Apenas prazo de garantia	730 dias		Prazo de garantia e até 60 meses de descontos a contar desde a última situação de desemprego subsidiado	540 dias		-190 dias
a 40 anos e até 45 anos	Apenas prazo de garantia	730 dias		Prazo de garantia e mais de 60 meses de descontos desde a última situação de desemprego subsidiado	720 dias	Mais 30 dias por cada 5 anos com registo de remunerações nos últimos 20 anos desde a última situação de desemprego subsidiado	-10 dias
Superior a 45 anos	Apenas prazo de garantia	900 dias	Mais 60 dias por cada 5 anos com registo de remunerações nos últimos 20 anos que precedem o do desemprego	Prazo de garantia e até 72 meses de descontos a contar desde a última situação de desemprego	720 dias		-180 dias
a 45 anos	Apenas prazo de garantia	900 dias	Mais 60 dias por cada 5 anos com registo de remunerações nos últimos 20 anos que precedem o do desemprego	Prazo de garantia e mais de 72 meses de descontos a contar desde a última situação de desemprego	900 dias	Mais 60 dias por cada 5 anos com registo de remunerações nos últimos 20 anos desde a última situação de desemprego	0

Segundo a lei que está em vigor, o período de tempo em que o desempregado tem direito a receber o subsídio de desemprego não depende da sua carreira contributiva, mas sim da sua idade. No entanto, para ter direito a

receber o subsídio de desemprego tinha de ter cumprido o prazo de garantia. E de acordo com lei em vigor, “o prazo de garantia para atribuição do subsídio de desemprego é de 540 dias de trabalho por conta de outrem, com o correspondente registo de remunerações, num período de 24 meses imediatamente anterior à data do desemprego”. Portanto, um trabalhador para ter direito ao subsídio de desemprego teria de ter descontado para a segurança social e a empresa teria de ter pago as suas contribuições durante um período correspondente a 540 dias nos últimos 24 meses anterior à situação de desemprego. Cumprida esta condição, o período de tempo que o desempregado tem direito a receber o subsídio depende da sua idade, variando entre 365 dias, para os com idade até 30 anos, e 900 dias para os com idade igual ou superior a 45 anos, sendo adicionado neste último caso ainda 60 dias com direito a subsídio por cada grupo de 5 anos dos últimos 20 anos a contar da data após ter recebido o último subsídio.

Face ao aumento rápido do desemprego, o governo do PSD/PP baixou temporariamente o prazo de garantia de 540 dias para apenas 270 dias nos últimos 12 meses.

O governo do PS de Sócrates, de acordo com a sua proposta tenciona, para além de exigir o período de garantia, que passaria a ser de “450 dias por trabalho por conta de outrem, com o correspondente registo de remunerações, num período de 720 dias imediatamente anterior à data do desemprego”; repetindo o governo pretende ainda introduzir uma nova condição, da qual ficaria dependente o período de tempo a que o desempregado teria direito a receber o subsídio de desemprego. E essa nova condição é a extensão da carreira contributiva do desempregado (número de meses que descontou para a Segurança Social), a qual passaria a ser determinante na duração do pagamento do subsídio de desemprego. E a contagem deste período de registo de remunerações é feita, não tomando como base toda a carreira contributiva do desempregado, mas apenas considerando o tempo que decorre desde a última data em que esteve desempregado, o que determinaria para muitos desempregados uma redução do tempo que receberia o subsídio.

Como revelam os dados do quadro I, com excepção dos desempregados com mais de 45 anos, e com uma carreira contributiva superior a 72 meses a contar desde a última data que esteve desempregado, o apoio a todos os outros grupos de desempregados, relativamente ao tempo em que têm direito ao subsídio de desemprego, sofreria uma redução que chegaria a alcançar 187,5 dias para os desempregados com idade entre os 30 e os 40 anos, e com carreira contributiva até 48 meses, ou mesmo uma redução de 190 dias para os desempregados com idade compreendida entre os 40 e 45 anos, e com uma carreira contributiva até aos 60 meses, o que corresponde a uma diminuição que varia entre 26% e 34% do período que actualmente têm direito a receber o subsídio de desemprego.

Para se poder ficar com uma ideia das consequências destas medidas interessa conhecer a estrutura do desemprego em Portugal por grupos etários. O quadro II, construído com dados constantes referentes ao 4º Trimestre de 2005, publicados pelo INE, mostra a situação actual neste campo.

QUADRO II – Repartição do desemprego oficial por grupos etários- 4º Trimestre de 2005

GRUPOS ETÁRIOS	Nº desempregados	% do TOTAL	% Acumulada
De 15 a 24 anos	91.000	20,4%	20,4%
De 25 a 34 anos	141.000	31,6%	51,9%
De 35 a 44 anos	95.300	21,3%	73,3%
Com 45 e mais anos	119.500	26,7%	100,0%
TOTAL	446.800	100,0%	

Fonte: Estatísticas do Emprego - 4º Trimestre de 2005 – INE

Os dados do quadro anterior não incluem a totalidade dos desempregados que existem neste momento em Portugal. Eles apenas se referem ao desemprego oficial que representa apenas 77% do desemprego corrigido que está muito mais próximo do desemprego real. No entanto, eles já revelam que 73% dos desempregados têm menos de 45 anos. E são estes que serão mais afectados pelas medidas que o governo tenciona tomar. Igualmente, também serão afectados os desempregados mesmo com mais de 45 anos, que tenham uma carreira contributiva inferior a 72 meses como trabalhadores por conta de outrem a contar da data da última situação em que estiveram desempregados. O governo não tornou público dados sobre a repartição dos desempregados por idades, e dentro destas por carreiras contributivas, que eram necessários para se poder fazer uma avaliação mais rigorosa das consequências desta medida no rendimento dos desempregados, o que também mostra a pouca atenção que merece a situação dos desempregados para este governo. Esperemos que a Assembleia da República o exija.

O ACESSO AO SUBSÍDIO DE DESEMPREGO APÓS A CESSAÇÃO DO CONTRATO DE TRABALHO POR MÚTUO ACORDO

De acordo com a proposta apresentada pelo governo, o acesso ao subsídio de desemprego após a cessação do contrato por mútuo acordo vai continuar a ser possível. Assim, segundo ela, “mantém-se a possibilidade de acesso ao subsídio de desemprego por mútuo acordo, desde que fundamentada em motivos que permitam o recurso ao despedimento colectivo ou por extinção do posto de trabalho, nos termos seguintes: (1) Nas

empresas até 250 trabalhadores: até 3 ou 25% do quadro de pessoal (o que for superior), em cada triénio; (2) Nas empresas com mais de 250 trabalhadores : 62 trabalhadores, ou até 20% do quadro de pessoal (o que for superior), com um limite máximo de 80 trabalhadores , em cada triénio. E haverá “ lugar ao pagamento da taxa social única sobre o montante das indemnizações atribuídas que exceda o valor de 1,5 salários por ano de trabalho”.

Em resumo, as entidades patronais vão poder continuar a impor aos trabalhadores, aproveitando a relação de forças desigual, o chamado “despedimento voluntário” financiado pela Segurança Social, embora com algumas limitações.

ALTERAÇÃO DA DEFINIÇÃO DE “ EMPREGO CONVENIENTE, QUE O DESEMPREGADO É OBRIGADO A ACEITAR SOB PENA DE PERDER O DIREITO AO SUBSIDIO

Outra alteração importante que o governo pretende introduzir, é na definição de “emprego conveniente”, ou seja, no tipo de emprego que o desempregado é obrigado a aceitar, e se não aceitar perde o direito ao subsidio de desemprego.

De acordo com a lei actualmente em vigor, “considera-se emprego conveniente aquele que, cumulativamente, : (1) Consista no exercício de funções ou tarefas susceptíveis de poderem ser desempenhadas pelo trabalhador, atendendo, nomeadamente, às suas aptidões físicas, habilitações escolares e à formação e experiência profissional; (2) Respeite as remunerações mínimas e demais condições estabelecidas na lei geral, ou instrumento de regulamentação colectiva de trabalho aplicável; (3) Não cause ao trabalhador ou à sua família prejuízo grave”.

O governo pretende alterar profundamente a definição de “emprego conveniente”, em que deixa de ser considerada o aspecto humano, psicológico e familiar do desempregado, e até o respeito pelas convenções colectivas de trabalho em vigor, e em que a preocupação de reduzir despesas é dominante.

Assim, de acordo com a proposta do governo, o “emprego conveniente”, que o desempregado seria obrigado a aceitar, sob pena de perder o subsidio que recebe, passaria a ser aquele que reunisse cumulativamente os seguintes requisitos: (1) Que se considere susceptível de poder ser por ele desempenhado atendendo, nomeadamente, às suas aptidões físicas, literárias e formação profissional (a experiência profissional constante da lei actual desapareceria); (2) Não implique despesas de deslocação entre a residência e o local de trabalho superiores a 10% da retribuição ilíquida mensal; (3) O tempo gasto de deslocação não exceda 25% do horário de trabalho; (4) E a remuneração, relativamente aos primeiros 6 meses de desemprego, basta que seja superior ao subsidio de desemprego em 25% e, depois, em apenas em 10%.

Portanto, de acordo a proposta actual do governo, e diferentemente do que consta na lei actual, , o trabalhador passaria a ter de aceitar um emprego que possa determinar despesas em transportes até 10% da sua remuneração ilíquida, e que o obrigue a despender nos transportes até 2 horas diárias. A possibilidade constante da lei actual do desempregado poder recusar o emprego se causar prejuízo grave ao trabalhador ou à sua família, desaparece na proposta do governo. Para além disso, ele passaria a ser obrigado a aceitar uma remuneração, não a correspondente à categoria profissional que vai exercer da convenção em vigor no sector como a lei actualmente impõe, mas apenas uma que seja superior em 25% ou em 10% ao subsidio de desemprego que estava a receber. E como se sabe o subsidio de desemprego corresponde apenas a 65% da remuneração de referência (média dos últimos 12 meses civis que precedem o 2º mês anterior à data do desemprego) que o trabalhador recebia antes de ser despedido, não podendo ultrapassar o valor de três salários mínimos nacionais.

A INCOMPREENSÃO DO DESEMPREGO ACTUAL DETERMINADO PELA CRISE ESTRUTURAL ACTUAL DA ECONOMIA PORTUGUESA

Pensar que medidas como estas terão quaisquer efeitos na dimensão do desemprego em Portugal, a não ser agravar ainda mais as já difíceis condições dos desempregados, revela uma profunda incompreensão das características da crise em que está mergulhada actualmente a Economia Portuguesa, que constitui a causa da gravidade que atingiu o desemprego no nosso País, um problema mais grave do que o défice orçamental

Para se poder compreender as características do desemprego, e porque razão ele constitui o problema mais grave que Portugal enfrenta nesta altura, é preciso ter presente as características da população empregada portuguesa. Os dados do INE constantes do quadro seguinte, referentes ao 4º Trimestre de 2005, mostram algumas dessas características.

QUADRO III – Nível de escolaridade da população empregada em Portugal - 4º Trimestre de 2005

ESCOLARIDADE	Nº empregados	% do TOTAL
Até ao básico-3º Ciclo	3.683.100	71,7%
Secundário	749.300	14,6%
Superior	701.400	13,7%
TOTAL	5.133.800	100,0%

FONTE: Estatísticas de Emprego-4Trimestre 2005-INE

No último trimestre de 2005, cerca de 72% da população empregada portuguesa tinha ainda o ensino básico ou menos. A percentagem da população empregada com o ensino secundário era apenas de 14,6%, ou seja, um percentagem quase três vezes inferior à média comunitária. Esta baixa escolaridade está também associada a uma formação profissional de banda estreita, o que significa que a maioria dos empregados sabe fazer bem o que sempre fez durante toda a vida, mas que tem muitas dificuldades, devido à sua baixa escolaridade e à ausência de uma cultura de formação, em obter novas competências para exercer uma nova profissão; por isso, quando perde o emprego tem muitas dificuldades em obter novo emprego.

As medidas que o governo tenciona tomar a nível do subsídio de desemprego ignoram estas características actuais da população empregada portuguesa. E as outras medidas anunciadas, como o propagandeado “Plano Tecnológico”, não se destina e não resolvem os problemas que enfrenta aqueles 72% da população apenas com o ensino básico ou menos. A política que está a ser seguida e as transformações que a Economia Portuguesa será submetida fruto da globalização capitalista a que está a ser submetida, determinarão no futuro próximo uma redução na criação de novos postos de trabalho, nomeadamente de postos de trabalho adequados para dar emprego aos trabalhadores com as características da maioria que constitui actualmente a população empregada portuguesa, em que uma parte importante corre o risco de perder o seu postos de trabalho, o que determinará que o desemprego estrutural, não temporário, tenderá a aumentar ainda mais.

Teria sido muito útil para o País, que o governo tivesse apresentado um estudo fundamentado sobre as consequências da sua proposta, nomeadamente em relação à redução dos rendimentos dos desempregados (por ex., um estudo em que se encontrasse calculados os efeitos da aplicação da sua proposta à população desempregada, repartida por idades, e dentro destas por carreiras contributivas) e com base nele se tivesse debatido as alterações a introduzir na concessão do subsídio de desemprego, assim como, simultaneamente, se tivesse debatido medidas efectivas para garantir o emprego à população empregada de baixa escolaridade que está ameaçada pelo desemprego, bem como para reduzir o desemprego estrutural em Portugal, que é um problema já mais grave do que o défice orçamental.

A este propósito, interessa recordar que apesar da lei obrigar as empresas a realizarem actualmente, pelo menos, 35 horas de formação certificada anualmente para todos os seus trabalhadores, a esmagadora maioria delas continua a não cumprir a lei, e nada lhes acontece, e o próprio governo contribui para esta situação pois ainda não definiu, como estabelece o artº 170 da Lei que regulamenta o Código do Trabalho (Lei 35/2004), o relatório sobre a formação contínua que as empresas deviam enviar anualmente ao Ministério do Trabalho, e que não fazem com a desculpa de que o governo ainda não estabeleceu o que deve constar desse relatório.

AS MEDIDAS COMO AS QUE O GOVERNO TENCIONA TOMAR NÃO CONTRIBUEM PARA A REDUÇÃO DO DESEMPREGO

Contrariamente àquilo que o discurso oficial tem procurado fazer acreditar, a análise teórica e os estudos empíricos provam que medidas como as que actual governo tenciona implementar em Portugal, que já foram experimentadas em outros países há vários anos, não têm quaisquer efeitos na redução do desemprego e podem até determinar uma exclusão definitiva mais rápida do mercado de trabalho para muitos desempregados.

Margarida Antunes (MA), na sua tese de doutoramento com o título “O desemprego na política económica”, depois de analisar as várias teorias económicas e estudos empíricos sobre o mercado de trabalho e o desemprego refere um estudo sobre Portugal realizado por Leonor Modesto, em que esta autora concluiu que “as alterações verificadas em 1989 no regime do subsídio de desemprego não parecem ter deteriorado nem a curva de Beveridge nem a eficiência de ajustamento do mercado de trabalho” (pág. 196). E a mesma MA escrevia: “A partir de 1989, as condições de elegibilidade para a obtenção do subsídio tornaram-se menos restritivas, o período de protecção garantida foi alargado e o período de concessão passou a ser determinado em função da idade do desempregado... No entanto, o sistema de subsídio de desemprego, em Portugal, continua a ser pouco generoso quando comparado com os demais países da União Europeia” (pág. 195).

Em relação àqueles que defendem que “quanto menor for a duração do subsídio de desemprego, maior é a intensidade da procura”, Margarida Antunes citava Atkinson e Micklewright que “criticavam a simplificação subjacente a tais modelos”. Segundo estes autores, pelo contrário a maior duração do subsídio de desemprego “pode atenuar o fluxo do desemprego para a inactividade e reforçar o fluxo em sentido contrário” (pág. 52).; por outras palavras, a redução do período durante o qual o desempregado tem direito a receber o subsídio de desemprego, como defende o governo, poderá determinar a exclusão definitiva mais rápida do mercado de trabalho para muitos desempregados.

Eugénio Rosa
Economista
edr@mail.telepac.pt
16.4.20065