

REVISÃO DA PROTECÇÃO SOCIAL NO DESEMPREGO REPRESENTA UM PROFUNDO RETROCESSO SOCIAL

Está em curso uma nova revisão da legislação que regula o subsídio de desemprego, depois das ocorridas em 2006 e em 2010. Estas alterações têm como contexto um aumento da taxa de desemprego ao longo da década passada, um panorama económico progressivamente mais adverso, e uma tendência de diminuição dos direitos dos desempregados.

Estamos a assistir a uma destruição de emprego sem precedentes. A população empregada passou de 5228,1 mil no 2º trimestre de 2008 para 4735,4 mil no 4º trimestre de 2011, o que significa uma diminuição de 492 mil pessoas. Entre o 1º e o 4º trimestre de 2011 houve uma perda de 131 mil empregos. Se não houver mudança de política económica o emprego continuará a cair. Recorde-se que BP prevê uma diminuição do emprego de 1,8% em 2012 e de 0,6% em 2013¹. Estas previsões foram feitas num contexto que entretanto se agravou.

A presente revisão tem origem directa no Acordo com a troica (Maio de 2011) que deu lugar a um Projeto de Decreto-Lei apresentado pelo Governo no final do ano passado. Este documento complementa a posição já tomada pela CGTP-IN (parecer de 6 de Janeiro) e visa fazer uma avaliação das alterações propostas à luz da informação estatística. Tais alterações têm incidência em aspectos críticos do regime de desemprego: a sua abrangência ou cobertura, isto é a parte dos desempregados que são protegidos no risco de desemprego; o valor da prestação avaliado em relação ao salário (taxa de substituição); a duração das prestações. Aborda-se ainda a protecção social quando se esgotam as prestações de desemprego.

Melhoria da cobertura em resultado da diminuição do período de garantia do subsídio de desemprego?

O Projecto prevê a redução do prazo de garantia do subsídio de desemprego (de 450 para 360 dias) o que, à partida, permitirá melhorar a cobertura. Ou seja, ser maior a parte dos desempregados (medidos através dos que se encontram inscritos nos Centros de Emprego) que acedem a prestações de desemprego (subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego). Esta era, de resto, uma medida que a CGTP-IN reivindicava.

A cobertura das prestações de desemprego tem vindo a cair de uma forma muito acentuada. As alterações legislativas fizeram primeiro melhorar a cobertura (2009) e depois fazê-la cair abruptamente, tendo ocorrido uma forte quebra do número de beneficiários do subsídio social de desemprego (ver caixa). No 4º trimestre de 2011, o total de desempregados ascendia a 771 mil, dos quais apenas 307 mil recebiam prestações de desemprego. Poderá invocar-se que o regime legal não cobre a procura de primeiro emprego, pelo que se deve comparar antes os

¹ Banco de Portugal, “Projeções para a economia portuguesa 2011-2013”, *Boletim Económico - Inverno 2011*.

beneficiários com os desempregados que procuram um novo emprego. Mesmo assim, a cobertura não vai além de 44%, quando era de 70% em 2009.

Cobertura cai fortemente desde 2009

	2008	2009	2010	2011
Desempregados subsidiados (mil)	256	354	307	307
Desempregados (mil)	438	563	619	771
Procura de novo emprego (mil)	377	504	542	691
Cobertura (%)	67,9	70,3	56,7	44,4

Fonte: INE (Inquérito ao Emprego) e GEP-MSSS (Boletim Estatístico)

Nota: A cobertura é calculada em relação à procura de novo emprego; 4º trimestre de cada ano

A cobertura das prestações de desemprego melhorará com a redução do prazo de garantia do subsídio de desemprego, mas esta não depende apenas deste factor. Depende igualmente das condições de acesso ao subsídio social de desemprego. Ora este regime não foi alterado nem quanto ao prazo de garantia nem quanto às condições mais restritivas do DL 70/2010. Por outro lado, se mais desempregados vão aceder ao subsídio de desemprego também esgotarão mais cedo a prestação já que se tenciona encurtar acentuadamente a duração das prestações para os novos desempregados.

A redução do prazo de garantia, sem deixar de ser positiva, exige a complementaridade com outras medidas, como o combate à contratação precária, pois doutra forma arrisca-se a estimulá-la. Neste contexto importa ter presente que o principal motivo de acesso às prestações de desemprego é a cessação de contratos a prazo, especialmente no caso do subsídio social de desemprego (83%).

Prestações iniciais de desemprego deferidas em 2009 (%)

	Total	SD	SSD
Contrato de trabalho a termo	54,3	45,0	83,0
Extinção do posto de trabalho	17,3	20,1	8,9
Cessaçãõ por acordo	10,5	13,4	1,6
Subtotal	82,1	78,5	93,5

Fonte: GEP-MTSS (estudo referido na nota 1)

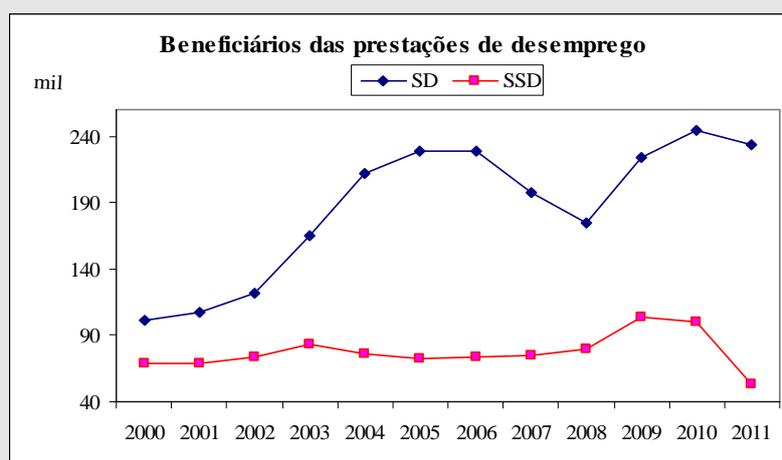
A evolução dos beneficiários e a crise económica

Podem distinguir-se quatro períodos na evolução do número de beneficiários desde o início da década passada:

- Na primeira (2000 a 2006) há um aumento rápido de beneficiários provocado pelo crescimento dos desempregados com subsídio de desemprego (já no subsídio social de desemprego a tendência foi de estabilização). Esta evolução foi paralela à da taxa de desemprego, que passou de 4% em 2000 para 7,7% em 2006. A despesa com o desemprego aumentou, tendo passado de 7,3% em 2000 para valores acima ou próximos dos 10% a partir de 2003;
- A segunda fase abrange os anos de 2007 e 2008. Em 2006 houve uma revisão da legislação das prestações de desemprego, que entrou em vigor em 2007 (DL 220/06 de 3.11). A elevada despesa com o desemprego foi a razão principal que determinou as alterações, pelo que o novo regime teve

um carácter sobretudo restritivo, o que levou à descida do número de beneficiários. No plano da despesa, o valor mínimo do subsídio de desemprego passou a ser, a partir de 2007, o Indexante dos Apoios Sociais e não o salário mínimo;

- A terceira fase decorre entre 2009 e meados de 2010 e foi caracterizada pelo reforço da proteção social no contexto das medidas de estímulo à economia (melhoria da procura interna) para combater os efeitos da recessão global. Abrangeu várias medidas: (1) redução – durante 2010 – do prazo de garantia de 465 para 365 dias; (2) alargamento, em 2009 e em 2010, do prazo de concessão do subsídio social de desemprego; (3) melhoria durante 12 meses, entre meados de 2009 e meados de 2010, da condição de recursos do subsídio social de desemprego; (4) majoração em 10% do montante do subsídio de desemprego dos desempregados com filhos a cargos (durante 2010). O que as caracterizou foi a sua natureza transitória (“transitória e excepcional”, como, por exemplo, refere a Lei 5/2010 que majorou o subsídio de desemprego). A cobertura melhorou em 2009, tendo o número de beneficiários do subsídio social de desemprego atingido um valor máximo neste ano (103 mil);
- A quarta fase inicia-se em Julho de 2010 quando é publicada uma nova revisão do subsídio de desemprego (DL 72/2010 de 18.6) em que se verifica o declínio do número de beneficiários, apesar do desemprego continuar a aumentar. Foi alterado o conceito de emprego conveniente e fixaram-se novos limites ao montante do subsídio de desemprego (o limite máximo passou a ser 75% da remuneração líquida de referência). As condições de acesso ao subsídio social de desemprego foram alteradas em função das novas regras relativas à condição de recursos das prestações não contributivas (DL 70/2010 de 16.6). O impacto foi muito forte em relação aos beneficiários do subsídio social de desemprego com um quebra de 50%. Por fim, foram revogadas, a partir de 1 de Julho, as medidas de reforço de protecção social indicadas (DL 77/2010 de 24.6).



Fonte: CSS (2000 a 2010); os dados de 2011 referem-se a Junho e têm como fonte o GEP-MSSS (Boletim Estatístico)

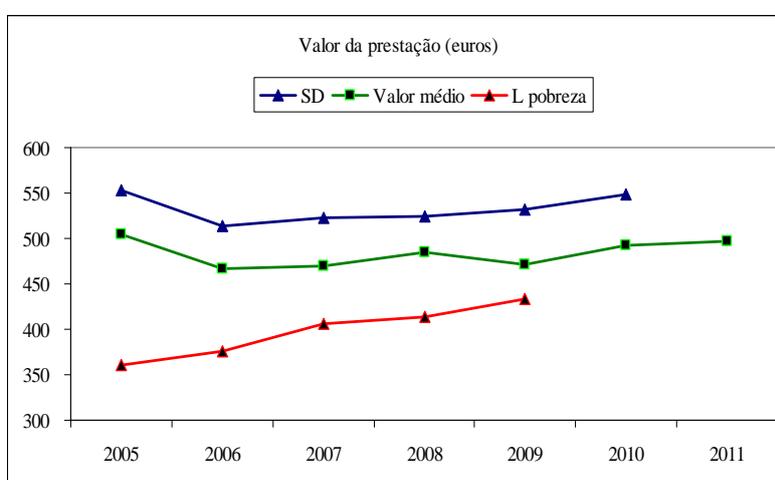
Diminuição da taxa de substituição de 65% para 60%

O montante actual da prestação de desemprego é igual a 65% da remuneração de referência (um valor igual ou próximo do último salário bruto). Esta taxa irá cair para 60%, segundo cálculos feitos, devido à redução em 10% do montante do subsídio de desemprego passados 6 meses sobre o início da sua atribuição. Este cálculo tem em conta o facto de o tempo médio de

permanência nas prestações de desemprego ter sido de 25,8 meses em 2009, como mostra um estudo feito pelo Ministério do Trabalho em 2010².

A redução da taxa de substituição deve ser vista no contexto do baixo nível de salários, o que arrasta prestações igualmente baixas, aspecto que foi ignorado no Memorando de Entendimento. Deve-se ter igualmente em conta o tempo médio da sua atribuição. O valor das prestações de desemprego era de 497 euros em Junho de 2011, sendo superior no subsídio de desemprego (549 euros em 2011). Por sua vez, o tempo de permanência nas prestações de desemprego foi em 2009 de 25,8 meses. Assim sendo, um desempregado com um salário de 100 recebe um subsídio de 65 durante os primeiros 6 meses, passando depois a 58,5 (65 – 6,5 de redução) nos 19,8 meses seguintes. O valor médio obtido é de 60%. Este é um valor tendencial já que a redução abrangerá os novos desempregados.

A prestação tenderá a aproximar-se mais do limiar de pobreza, prolongando uma tendência que vem já desde há alguns anos (ver gráfico).



Fonte: Valor das prestações: CSS para 2005 a 2010 e Boletim Estatístico do MSSS para 2011; Limiar da pobreza: INE

A taxa de substituição cai também devido a outros factores, como a redução do limite máximo do valor do subsídio, que passa de 3 para 2,5 Indexante dos Apoios Sociais. Esta medida não tem o mesmo impacto pois o desemprego incide sobretudo sobre os trabalhadores com salários baixos. Não deixa, porém, de ser injusta e ferir o princípio da contributividade.

3. Duração das prestações

Para além da redução do valor, o regime previsto diminui a duração das prestações. O período de concessão depende da idade e da carreira contributiva, variando entre 9 meses e 30 meses o qual é objecto ainda de um acréscimo. No regime proposto, o limite máximo é de 540 dias (18 meses).

² Utiliza-se neste ponto informação constante de um estudo do GEP-MTSS: A. Dornelas (coordenador), **Emprego, Contratação colectiva de trabalho e protecção da mobilidade profissional em Portugal** (cap. VII), disponível em www.gep-msss.gov.pt.

O quadro seguinte compara três elementos: o tempo médio de permanência no subsídio de desemprego segundo o sexo e os grupos etários, o regime actual e o regime previsto. O tempo médio de permanência no subsídio de desemprego foi calculado para 2009 e é utilizado aqui como indicador indirecto da dificuldade de reingresso no mercado de trabalho.

A comparação permite concluir:

- O tempo de permanência no subsídio de desemprego aumenta com a idade do trabalhador. O reingresso no mercado de trabalho é muito mais problemático à medida que a idade aumenta. Apesar de um trabalhador com 45 anos ser relativamente jovem, para mais num contexto demográfico de subida da esperança de vida, o tempo de permanência na prestação é 3,5 vezes superior para uma mulher e de 3,7 vezes superior para um homem;
- As mulheres têm um tempo de permanência na prestação superior ao dos homens, sobretudo nos escalões etários intermédios (dos 30 aos 44 anos);
- O novo regime será mais penalizador para os trabalhadores nos escalões etários mais elevados, sobretudo o dos 45 e mais anos. Neste grupo a permanência na prestação é mais longa;
- Os jovens são menos afectados mas deve ter-se em conta dois aspectos: primeiro para os jovens com carreira contributiva mais curta (menos de 15 meses) o período de concessão passa de 270 para 120 dias (4 meses); segundo os jovens já tinham sido penalizados pela revisão do subsídio de desemprego em 2006, já que tinham até então (Decreto-Lei 119/99) 12 meses.

Duração do subsídio de desemprego (dias)

Idade	Tempo no SD	Regime atual	Previsto
< 30	279 (M) 240 (H)	270 a 360	120 a 330
De 30 a 39	432 (M) 312 (H)	360 a 540	150 a 420
De 40 a 44	540 (M) 330 (H)	540 a 720	180 a 540
45 e +	966 (M) 882 (H)	729 a 900	240 a 540

Fonte: DL 220/06 e Projecto de Decreto-Lei. O tempo de permanência no subsídio de desemprego (SD) tem como fonte o MTSS.

4. Esgotamento das prestações

Um aspecto crucial é o do esgotamento das prestações sem que o trabalhador tenha regressado ao mercado de trabalho. Um processo de atribuição de uma prestação de desemprego pode terminar de duas formas: o termo da prestação resultar do facto do desempregado ter encontrado um novo emprego; o esgotamento do período de atribuição.

A maioria dos desempregados esgota o período de atribuição das prestações, o que está relacionado com a elevada incidência do desemprego de longa duração. Uma parte dos desempregados subsidiados tem 45 anos ou mais anos (46% em 2009), baixas habilitações e tinha antes empregos precários. Se juntarmos a isto o baixo crescimento económico (ou a recessão), os baixos salários, a "economia do biscate", a fraca capacidade de intervenção dos Centros de Empleo (apesar dos planos pessoais de emprego) e a discriminação nas admissões em função da idade temos as razões principais que explicam a persistência do desemprego de longa duração. O elemento determinante é, no entanto, a taxa de desemprego já que quando esta sobe a proporção dos desempregados de longa duração no total tende igualmente a subir.

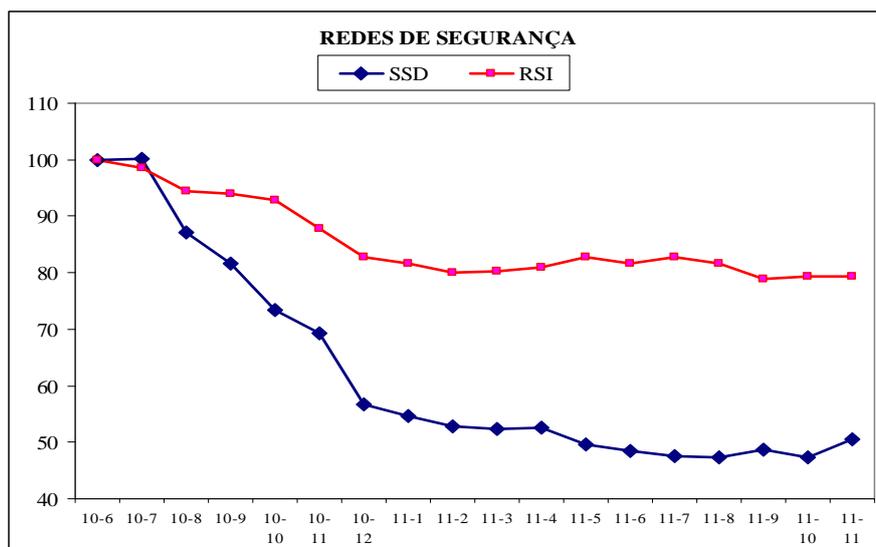
Processos terminados por esgotamento do prazo de concessão em 2009 (%)

	Menos de 30	30-39	40-44	45 e +	Total
Subsídio de desemprego	53,8	55,2	50,4	65,9	60,7
Subsídio social de desemprego - Inicial	47,8	49,1	42,1	38,3	45,0
Subsídio social de desemprego - Subsequente	80	81,8	84,1	41,4	56,9
Total	54,9	59,4	58,3	56,0	56,6

Fonte: GEP-MTSS

Constata-se que 61% dos desempregados esgota o subsídio de desemprego. Pode então recorrer, se o seu rendimento for baixo, ao subsídio social de desemprego – mas 57% dos desempregados esgota este subsídio.

Restam então outras formas de apoio ao rendimento, como o rendimento social de inserção, mas o número de beneficiários tem vindo a cair tal como o do número de beneficiários do subsídio social de desemprego. No fim, fica a "economia do biscate", o apoio das famílias ou a assistência social.



Fonte: GEP-MSSS, Boletim Estatístico

Nota: Junho de 2011 = 100; SSD = subsídio social de desemprego; RSI = rendimento social de inserção; no eixo do x o primeiro nº refere-se ao ano e o segundo ao mês

Leitura: em Novembro de 2011 (11-11) os beneficiários do subsídio social de desemprego tinham caído de um índice de 100 em Junho de 2010 para 50,4, o que indica que a redução foi de cerca de 50%; a quebra foi menor no rendimento social de inserção mas ainda assim ultrapassou os 20%.

5. Conclusão

Em suma, o Projecto aponta para uma nova alteração restritiva da legislação sobre a protecção social no desemprego. É por essa razão que o Governo pensa gastar menos com esta despesa de protecção social em 2012, a exemplo do que também já ocorreu o ano passado. A situação presente é assim caracterizada pelo aumento do desemprego ao mesmo tempo que se gasta menos com a segurança social.