

Proteção Social

Frederico Cantante

CoLABOR – Laboratório Colaborativo para o Trabalho,
Emprego e Proteção Social



Proteção do emprego: a agudização dos problemas durante a pandemia

Existem, em Portugal, dois tipos principais de condicionalidade no acesso às prestações de proteção no desemprego: o prazo de garantia (registo de contribuições suficientes), que é o critério-base de acesso ao subsídio de desemprego, uma prestação baseada numa lógica de seguro, e a condição de recursos (prova de necessidade económica), essencial para o acesso ao Rendimento Social de Inserção. No caso do acesso ao Subsídio Social de Desemprego Inicial verificam-se ambas as condicionalidades.

O cumprimento do prazo de garantia é um fator crítico no acesso às prestações de desemprego num mercado de trabalho tão segmentado como o português, no qual, em 2019, cerca de 36% dos trabalhadores por conta de outrem do setor privado (e dos trabalhadores da função pública em regime de contrato individual de trabalho) tinham um contrato não-permanente. Para analisar os problemas que se colocam à proteção do emprego devemos ter em consideração a precariedade laboral de parte significativa do emprego, as normas institucionais que a favorecem, as limitações à verificação inspetiva do cumprimento das mesmas, mas também a especialização económica do país em atividades expostas a flutuações sazonais da procura, entre outros aspetos.

O gráfico permite analisar a evolução da taxa de cobertura das prestações de desemprego desde 2001 até 2020, tendo como referência os desempregados inscritos nos centros de emprego e os beneficiários de prestações de desemprego, bem como o peso dos beneficiários de subsídio de desemprego no total de beneficiários de prestações de desemprego, no final de cada ano.¹ A taxa de cobertura das prestações de desemprego no seu conjunto tendeu a aumentar até 2009, a diminuir no período 2009-2017, e a aumentar um pouco nos anos seguintes. O pico da

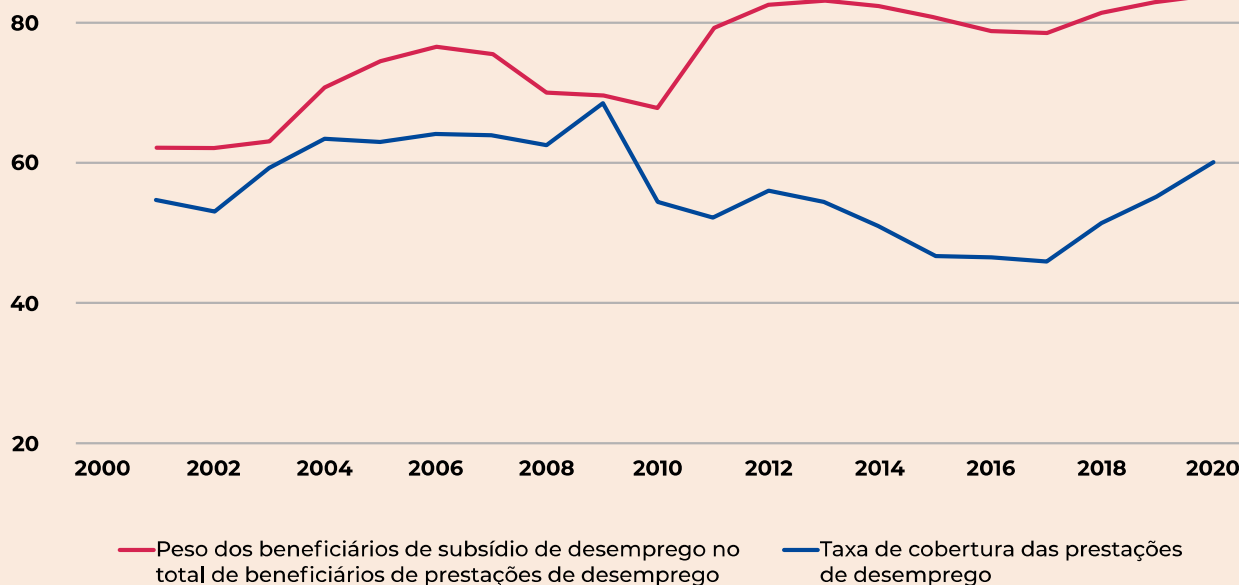
cobertura das prestações de desemprego foi de cerca de 69%, no final de 2009 – o que significa que, ainda assim, 31% dos desempregados não beneficiavam de qualquer prestação deste tipo. Na última década, apenas em 2020, já em tempo de pandemia e de medidas de emergência, a taxa de cobertura dos desempregados pelas prestações de desemprego atingiu os 60%.

A pandemia veio tornar ainda mais claros os problemas que decorrem da precariedade laboral e da falta de instrumentos abrangentes de proteção no desemprego

O acesso limitado às várias prestações de desemprego (ver nota de rodapé 1) é acompanhado pelo aumento consistente do peso dos beneficiários de subsídio de desemprego nesse conjunto de prestações, em particular entre a primeira e a segunda década do milénio. A análise desta evidência é complexa e merece aprofundamento mas, a título meramente exploratório, podem colocar-se algumas hipóteses explicativas que não se excluem: por um lado, o aumento do peso relativo dos beneficiários de subsídio de desemprego pode dever-se a “causas positivas”, nomeadamente a redução que se verificou, a partir de 2012, do prazo de garantia necessário para se aceder ao subsídio de desemprego (de 18 para 12 meses)², bem como a um eventual aumento da duração do emprego num contexto de recuperação económica; por outro,

Taxa de cobertura das prestações de desemprego e peso dos beneficiários de subsídio de desemprego (%)

Fonte: DataLABOR, IIEFP e II, cálculos do autor



Apesar do aumento na taxa de cobertura verificado a partir de 2017, só cerca de 60% dos desempregados tinham acesso a uma prestação de desemprego em 2020.

essa tendência poderá dever-se a dificuldades de cumprimento simultâneo dos dois requisitos de acesso ao subsídio social de desemprego inicial, uma prestação que depende tanto da existência de contribuições suficientes (menos exigentes face ao subsídio de desemprego) como da verificação de condição de recursos – importa, aliás, realçar que, nos últimos anos, o número de beneficiários desta prestação é quase residual.

A proteção face à perda de emprego e de rendimento efetiva-se também, em Portugal, através do Rendimento Social de Inserção (RSI), cuja atribuição está sujeita a condição de recursos. Embora cerca de 11% dos seus beneficiários tenham rendimentos do trabalho,³ o RSI funciona como uma prestação de último recurso que ampara, sobretudo, desempregados que vivem em situações de pobreza extrema. No entanto, quer do ponto de vista simbólico, quer a nível da sua generosidade monetária, esta é uma prestação com uma capacidade cada vez menor de garantir uma inclusão social efetiva e condigna.

A precariedade laboral, nas suas várias manifestações e intensidades, está, portanto, fortemente associada ao risco de desemprego, designadamente ao risco de

desemprego desprotegido. As redes de amparo de pendor universalista (no sentido em que não dependem ou dependem parcialmente de contribuições suficientes) do sistema de Segurança Social têm na atualidade uma abrangência quase marginal (caso do subsídio social de desemprego inicial) ou garantem níveis de sobrevivência bastante baixos (caso do RSI). Estes problemas eram já bastante evidentes antes do advento da pandemia da COVID-19. A crise económica e social que dela emergiu veio sublinhá-los e exponenciá-los. ▶

¹ O total de beneficiários de prestações de desemprego é apurado através da soma dos beneficiários de subsídio de desemprego, subsídio social de desemprego inicial, subsídio social de desemprego subsequente, prolongamento do subsídio social de desemprego e medida extraordinária de apoio aos desempregados de longa duração (desde 2016) – as duas últimas têm um peso residual.

² A aparente generosidade desta medida foi, no entanto, acompanhada pelo corte do valor máximo do subsídio de desemprego (de 3 vezes para 2,5 vezes o valor do IAS), de uma redução de 10% do valor da prestação ao fim de seis meses de recebimento (medida entretanto revogada), e da redução da duração do tempo de atribuição, quer aos mais jovens, quer à população de mais idade.

³ Cantante, F. e outros. (2020). Rendimento social de inserção. Contributos para o conhecimento de uma prestação de último recurso. Números em Análise, N.º 2. CoLABOR.

Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores: prestação agregadora de emergência não conseguiu colmatar as lacunas dos instrumentos tradicionais

As respostas ao aumento do desemprego e à perda de rendimento das famílias basearam-se na recalibração de prestações existentes e na introdução de novos apoios

A pandemia da COVID-19 e as medidas destinadas a mitigar os seus efeitos sanitários tiveram impactos económicos sem paralelo na história recente do país. A diminuição do PIB só em 2020 (-7,6%) foi superior à queda em cadeia verificada no período 2010-2013 (6,7%). Com o intuito de impedir que a redução da atividade económica tivesse uma tradução imediata no aumento do desemprego e na quebra de rendimento das famílias, o Governo criou medidas de apoio direto e indireto às empresas e ao emprego (*layoff* simplificado e suas declinações, linhas de crédito às empresas, suspensão temporária do pagamento de crédito, etc.), facilitou o acesso a algumas prestações sociais existentes e prorrogou automaticamente o seu processamento (prestações de desemprego e RSI), definiu esquemas de integração no sistema previdencial da Segurança Social destinados a trabalhadores desprotegidos e introduziu novos apoios substitutivos de perdas de rendimento para trabalhadores independentes e membros dos órgãos sociais de empresas. As respostas de emergência ao aumento do desemprego e à perda de rendimento das famílias basearam-se, portanto, numa recalibração de prestações e regimes existentes e na introdução de novos apoios.

O Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores (AERT), previsto no Orçamento de Estado para 2021 e ativado em fevereiro de 2021, consiste numa agregação de um conjunto de medidas dispersas, pela qual se procurou “assegurar a continuidade dos rendimentos” dos trabalhadores que se encontram numa situação de desproteção económica, isto é, “não reúnam as condições de acesso às prestações sociais que protegem na eventualidade de desemprego, ou tendo acedido às mesmas, estas tenham terminado” (Sumário da Portaria n.º 19-A/2021). Em termos gerais, o AERT enquadra situações diversas que vão desde o término do período de atribuição de prestações de desemprego, à proteção de trabalhadores que ficaram desempregados em 2020 e não tiveram acesso a uma prestação de desemprego, ao apoio aos trabalhadores independentes e membros de órgãos sociais de empresas com quebras significativas de rendimentos, entre outras situações de desproteção social. Este apoio tem, portanto, uma natureza composta, arrumando sob um chapéu comum diferentes regimes de proteção que visam garantir apoio económico num conjunto diversificado de situações.

O AERT não cumpriu apenas objetivos de agregação de prestações e de alargamento da proteção a categorias desprotegidas. Introduziu também um limiar

máximo comum na atribuição do subsídio social de desemprego, bem como nas situações de perda de rendimentos em virtude da pandemia por parte dos trabalhadores independentes e dos membros dos órgãos sociais das empresas, alinhado com o limiar de pobreza de 2018 (501,16 euros). É a partir desse limiar que se define a situação de necessidade económica dos trabalhadores e se avalia as condições de elegibilidade. É também a partir desse limiar, e tendo como referência o rendimento familiar ou o rendimento relevante declarado, que se define o valor da prestação.

A agregação num mesmo apoio de várias prestações que seguem regras específicas, bem como a sobreposição de algumas dessas prestações com outras ainda em vigor em 2021 — o caso do Apoio à Redução da Atividade Económica —, introduziram complexidade no processo de acesso ao AERT e, nesse sentido, contribuíram para a redução da sua eficácia. Entretanto, o apoio já foi alvo de várias alterações destinadas a corrigir incongruências e a facilitar o acesso mas, de acordo com a informação disponível até ao momento, a sua cobertura parece ficar aquém do inicialmente previsto. Segundo foi noticiado, o Instituto de Segurança Social previu que o AERT iria abranger cerca de 250 mil pessoas, mas até março de 2021 (mês de referência do pedido) apenas cerca de 138 mil tinham requerido acesso a este apoio. Embora não seja para já possível fazer uma avaliação definitiva acerca da eficácia do AERT no alargamento da proteção social a quem perdeu rendimento no contexto da pandemia, a informação disponível indica que a sua abrangência é menor face ao inicialmente previsto. Para além da questão da abrangência, importa avaliar o nível de generosidade das várias prestações enquadradas neste apoio e o efeito da aplicação de condição de recursos na atribuição de algumas delas — que teve como efeito a redução dos montantes recebidos pelos beneficiários.

Mais do que fazer reparos a aspetos específicos do AERT e das várias prestações que ele congrega, importa avaliar a sua pertinência e a de outras prestações de emergência introduzidas no contexto da crise pandémica e refletir acerca das melhores formas de robustecer a proteção do emprego — em particular, a proteção face ao risco de desemprego e de perda de rendimento.

A primeira questão que importa colocar prende-se com a técnica jurídica que enformou o desenho do AERT. A agregação de prestações que têm uma natureza diferente e/ou que seguem regras específicas funcionou, por si, como um elemento de complexificação do apoio e, portanto, um fator que dificultou a sua compreensão pela generalidade das pessoas, em particular pelas que necessitavam de ser protegidas. Este tipo de configuração não tem paralelo no sistema de Segurança Social em Portugal e, com base na informação mais recente, a sua utilização parece ser ineficaz.

As prestações contidas no AERT traduzem a pléiade de medidas de emergência acionadas para responder às necessidades de proteção social no contexto da pandemia. Como já se referiu, algumas dessas medidas consistiram em alterações introduzidas em prestações já existentes com o objetivo de facilitar o acesso às mesmas e/ou a sua prorrogação, outras foram criadas *ad hoc*. Em relação a estas, os seus destinatários foram e são sobretudo os trabalhadores independentes, os membros de órgãos sociais das empresas e os gerentes de micro e pequenas empresas, mas também os trabalhadores informais ou os estagiários. Não teria feito mais sentido acomodar as situações de desproteção não cobertas pelo sistema previdencial, adequando prestações já existentes no sistema de Segurança Social, particularmente o Rendimento Social de Inserção?¹ O facto de esta prestação de último recurso ser do ponto de vista simbólico cada vez mais estigmatizada na sociedade portuguesa poderá ajudar a compreender por que se decidiu não a utilizar como rede de amparo para centenas

A agregação num mesmo apoio de várias prestações que seguem regras específicas introduziu complexidade e reduziu a eficácia do apoio

¹ Ver Manso, L. e outros (2021). Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores. Políticas em Análise N.º 5. CoLABOR.

Teria feito mais sentido acomodar as situações de desproteção não cobertas pelo sistema previdencial, adequando prestações já existentes (incluindo o RSI)

de milhares de trabalhadores. Contudo, esta opção acabou por reproduzir e aprofundar a desigualdade simbólica e material entre, por um lado, os beneficiários de RSI e, por outro, os beneficiários de outras prestações de proteção face ao risco de desemprego – e entre aqueles e a generalidade da população portuguesa.

A criação dessas prestações *ad hoc* ilustra de forma clara a desproteção de certos grupos sociolaborais em relação ao risco de desemprego, nomeadamente os trabalhadores informais e os trabalhadores por conta de outrem com contratos de trabalho precários, por um lado, e os trabalhadores independentes (incluindo os que são economicamente dependentes) e os trabalhadores por conta própria proprietários de empresas de pequena ou muito pequena dimensão, por outro. Em relação a estes últimos, existem no sistema de Segurança Social português prestações destinadas a protegê-los face ao risco de desemprego.² No entanto, o número de beneficiários destas prestações tem sido bastante baixo. Entre 2013 e 2019, o número máximo de beneficiários por ano destas prestações foi sempre inferior a 1500 pessoas. Em 2019, existiram apenas 1148 beneficiários destas prestações de desemprego: 367 beneficiários de subsídio por cessação de atividade (trabalhadores independentes economicamente dependentes de uma única entidade contratante) e 781 beneficiários de subsídio por cessação de atividade profissional (trabalhadores independentes e membros dos órgãos sociais).³ Não há ainda informação disponível que permita determinar o número de trabalhadores independentes e membros de órgãos sociais que durante a pandemia beneficiaram de prestações de desemprego baseadas em contribuições. Estes dados, bem como o número muito elevado de trabalhadores com este perfil que beneficiaram e continuam a beneficiar dos apoios extraordinários, demonstram de forma clara o quão desprotegida está esta categoria sociolaboral.

Esta questão é grave porque uma parte dos trabalhadores independentes exercem efetivamente uma atividade subordinada – realidade exacerbada pela plataformação do trabalho –, pelo que deveriam ser enquadrados no sistema de Segurança Social enquanto trabalhadores por conta de outrem. Nestes casos, a proteção no desemprego é uma questão que deve ser primariamente enquadrada e resolvida no plano da regulamentação do trabalho e das relações laborais. Nas situações de trabalho independente economicamente dependente, que gera deveres contributivos junto da entidade contratante, este problema é formalmente obviado, embora, na prática, mesmo quando há contribuições suficientes, a necessidade de se provar a natureza não voluntária da situação de desemprego condiciona o acesso à proteção social.

As prestações que compõem o AERT retratam bastante bem o conjunto de respostas que foram acionadas pelo Governo para proteger os desempregados e a perda de rendimento no contexto da pandemia da COVID-19. A necessidade de criação de medidas extraordinárias revela lacunas dos instrumentos disponíveis em tempos de normalidade para proteger certos grupos sociolaborais. Revela também que é necessário redinamizar a articulação entre as prestações de tipo previdencial, baseadas na centralidade do trabalho e do emprego, e as que se baseiam na prova de necessidade económica. O trabalho é o sustentáculo fundamental do sistema de Segurança Social e as prestações sociais geradas através de uma lógica de seguro devem ser valorizadas. Mas estes princípios devem ser combinados com a ambição de garantir que as prestações de vocação universalista, que protegem os desprotegidos, permitam uma efetiva integração social e condições materiais de existência suficientes para um exercício condigno da cidadania. ▶

² Estas prestações são: o Subsídio por Cessação de Atividade – atribuído aos trabalhadores independentes que sejam economicamente dependentes de uma única entidade contratante e cujo contrato de prestação de serviços tenha cessado involuntariamente – e o Subsídio por Cessação de Atividade Profissional – que visa compensar a perda de rendimentos dos trabalhadores independentes com atividade empresarial e dos gerentes ou administradores das sociedades em consequência da cessação de atividade profissional por motivos justificados que determinem o encerramento da empresa. Ambas as prestações podem ser atribuídas em regime parcial.

³ Centro de Relações Laborais (2020). Relatório sobre formação e educação. Centro de Relações Laborais, p. 129.