

Emprego

Paulo Marques e Rita Guimarães

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa e Dinâmia/CET-Iscte



Trabalhadores com contratos a termo certo foram os mais afetados pela crise

A elevada percentagem de trabalhadores com contratos temporários e a sua prevalência entre os jovens constituíam dois dos principais problemas do mercado de trabalho português antes do eclodir da crise provocada pela pandemia. Embora se tenha verificado uma diminuição desses contratos entre 2018 e 2019, em grande medida devido a uma agenda política que visou combater a precarização do trabalho, a percentagem de trabalhadores com este tipo de vínculo contratual era de 20,8% em 2019.¹ Entre os jovens (15-24 anos), o valor era mais elevado: 62,2% no mesmo ano. Estes números eram superiores à média europeia (15,0% no total e 49,8% entre os jovens) e eram especialmente alarmantes porque a maioria destes trabalhadores referia estar nesta situação contra a sua vontade, apenas porque não conseguia obter um contrato permanente. Noutros países europeus, os contratos de formação/aprendizagem justificavam uma parte significativa (35,9%) destes vínculos temporários entre os jovens, enquanto em Portugal essa percentagem é muito mais baixa (11,5%).

A crise pandémica evidenciou os problemas associados a este fenómeno, com uma destruição de emprego mais acelerada entre os trabalhadores com relações contratuais temporárias. O número de trabalhadores com contratos a termo certo (a relação laboral temporária com maior peso), diminuiu de 707 mil no último trimestre de 2019, para 583 mil no último trimestre de 2020.² Em sentido contrário, o número de trabalhadores com contratos permanentes não diminuiu, tendo-se mesmo verificado um ligeiro aumento. A situação destes trabalhadores agravou-se ainda pelo facto de as relações contratuais temporárias estarem associadas a uma maior vulnerabilidade no acesso à proteção social, devido ao facto de estes trabalhadores terem carreiras intermitentes, com frequentes períodos de desemprego. Num regime de proteção social em que as contribuições passadas

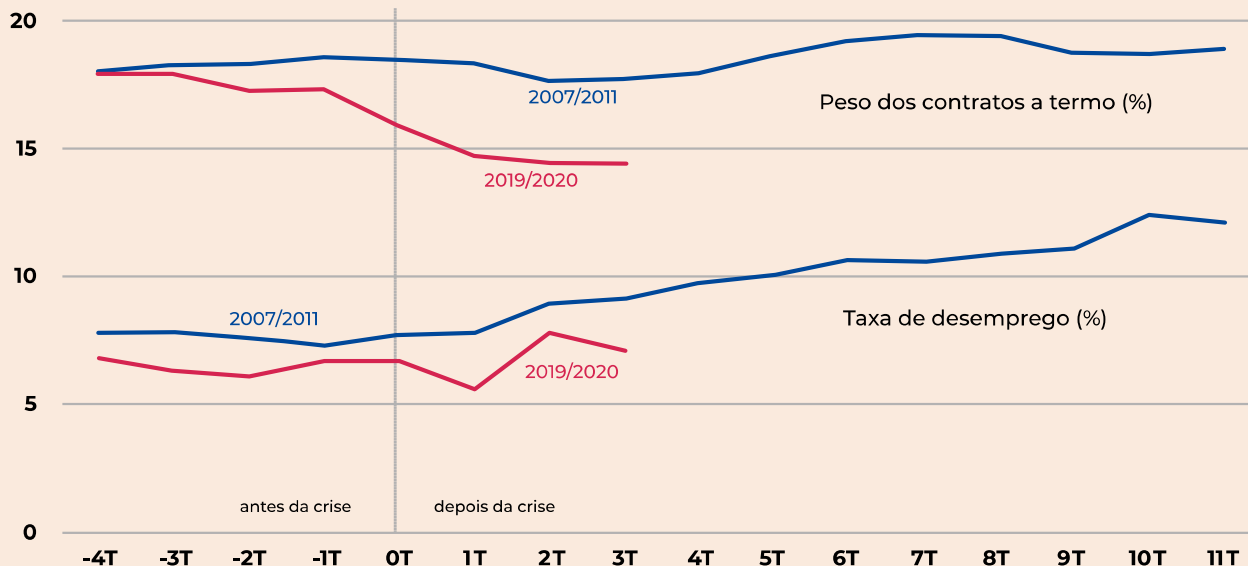
determinam a generosidade dos benefícios sociais, quando o histórico de contribuições é pior, o acesso à proteção social também o é. Durante a crise pandémica isso foi evidente. Finalmente, o desemprego jovem cresceu mais rapidamente que o desemprego total. Entre o primeiro e o quarto trimestre de 2020, a taxa de desemprego total aumentou de 6,7% para 7,1%.³ Entre os jovens (15-24 anos), a mesma taxa cresceu de 19,7% para 24,3%, um fenómeno que se explica em parte pelo facto de os jovens estarem sobre-representados no grupo que tem relações contratuais temporárias.

As medidas de apoio ao emprego contribuíram para evitar um crescimento do desemprego durante os primeiros meses da pandemia, o que não aconteceu na crise anterior

Uma comparação da crise financeira de 2008 com a crise pandémica de 2020 ilustra bem as singularidades desta última. A crise iniciada em 2008 durou vários anos e foi agravada pela crise da dívida soberana que começou em 2010. Ainda não passou tempo suficiente para podermos comparar em toda a sua extensão os efeitos das crises de 2008 e 2020, mas é interessante comparar o primeiro ano das duas crises. O gráfico compara a evolução da taxa de desemprego e da taxa de contratos a termo certo em Portugal. Assumindo que o choque em 2008 ocorreu em setembro (com a falência do banco de investimento Lehman Brothers a 15 de setembro) e que o choque provocado pela crise pandémica ocorreu

Desemprego e contratos a termo: comparação entre a crise anterior e a atual

Fonte: INE, Inquérito ao Emprego



Na crise anterior o desemprego aumentou imediata e continuamente, sem grande alteração no peso dos contratos a termo. Na crise pandémica este peso caiu de forma acentuada, revelando que o desemprego afetou de forma desproporcional os trabalhadores com vínculos contratuais mais precários.

em março de 2020, observa-se que a evolução da percentagem de trabalhadores com contratos a termo certo foi muito distinta, com uma queda abrupta em 2020 que não sucedeu em 2008-2011. Por outro lado, a taxa de desemprego sofreu várias oscilações durante a crise atual, enquanto na anterior houve um crescimento gradual.

Há várias razões que explicam estas diferenças. Em 2020, as medidas de apoio à manutenção dos postos de trabalho foram muito ambiciosas, com um número muito elevado de empresas e trabalhadores abrangidos pelo regime de *layoff* simplificado. Isso contribuiu para evitar um crescimento do desemprego durante os primeiros meses da crise (março-junho de 2020). De julho a setembro o âmbito do *layoff* simplificado foi reduzido, o que ajuda a explicar o aumento do desemprego. Quanto à diminuição do desemprego no quarto trimestre é em grande medida explicada pela retoma da atividade económica. Em 2008 não foram implementadas medidas com o alcance do *layoff* simplificado e o *layoff* tradicional abrangeu cerca de 30 mil trabalhadores entre 2008 e 2011, ao passo que, em 2020, cerca de 845 mil trabalhadores usufruíram do *layoff* simplificado.

Relativamente à evolução do número dos contratos a termo certo, há dois aspetos que explicam as diferenças verificadas. Os setores que mais utilizam este tipo de contratos, como o alojamento e a restauração, foram muito afetados em 2020. Como estes foram os setores que destruíram mais emprego, a percentagem de trabalhadores com contratos a termo certo regrediu rapidamente. Acontecia ainda que o regime de *layoff* simplificado obrigava as empresas a não despedir durante os dois meses após o recebimento do apoio, mas não as obrigava a renovar os contratos a termo certo. Assim, as empresas que recorreram ao *layoff* simplificado e que quiseram reduzir o número de trabalhadores, fizeram-no não renovando os contratos a termo certo. ▶

¹ A categoria contratos temporários (usada pelo Eurostat) inclui contratos a termo certo (representados no gráfico) e outras modalidades temporárias (como, por exemplo, os contratos a termo incerto).

² Instituto Nacional de Estatística, Inquérito ao Emprego, acessado em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=415270523&DESTAQUESmodo=2.

³ Instituto Nacional de Estatística, Inquérito ao Emprego, acessado em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=415270523&DESTAQUESmodo=2.

Layoff simplificado protegeu o emprego no curto prazo mas esqueceu os trabalhadores temporários e não explorou a oportunidade de formação

O layoff simplificado assumiu várias formas, consoante a progressão da pandemia em Portugal e as medidas de confinamento adotadas pelo Governo

O *layoff* simplificado foi um instrumento essencial do combate aos impactos económicos e sociais causados pela pandemia de COVID-19. Desde março de 2020, assumiu várias formas consoante a progressão da pandemia em Portugal e as medidas de confinamento adotadas pelo governo. Vamos começar por apresentar uma breve explicação do *layoff* tradicional, das características que distinguem o *layoff* simplificado, do âmbito que este teve em diferentes alturas da pandemia e de outras medidas dirigidas às empresas elegíveis para *layoff*.

Para analisar as variantes da medida em questão é importante conhecer o direito salvaguardado no Código do Trabalho no qual é largamente baseada.¹ O *layoff* tradicional é um direito à redução ou suspensão do contrato de trabalho por parte da entidade patronal em situação de crise empresarial que tem três características fundamentais:

- › garante o pagamento de dois terços da retribuição normal líquida (pelo menos 665 euros, o salário mínimo), comparticipada em 70% pela Segurança Social;
- › é acompanhado de cursos de formação, com uma bolsa de 30% do IAS (Indexante dos Apoios Sociais, no valor de 438 euros em 2020), destinada ao empregador e ao trabalhador em partes iguais;
- › proíbe o empregador de cessar os contratos abrangidos até 60 dias após o fim do apoio, bem como de distribuir lucros ou aumentar a retribuição a membros de corpos sociais. O empregador é, ainda, impedido de contratar ou renovar contratos enquanto trabalhadores que possam assumir essas funções se encontrarem em *layoff*.

Desde o início da pandemia, o *layoff* tradicional cobriu mais de 20 mil trabalhadores.²

Em março de 2020 foi apresentado o *layoff* simplificado, para o qual eram elegíveis as empresas com quebras de faturação superiores a 40%,³ com um processo de candidatura e critérios de elegibilidade simplificados, respondendo à necessidade imediata de proteção dos postos de trabalho. Esta variante não proibia o aumento de retribuições, nem a renovação ou celebração de novos contratos. Fazia-se ainda acompanhar por um incentivo financeiro

¹ Código do Trabalho, artigos 298.º a 308.º

² Segurança Social: "LayOff Dados Anuais 2005_a_2020". Acedido em <http://www.seg-social.pt/estatisticas>.

³ Portaria n.º 71-A/2020, de 15 de março, depois revogada pelo DL n.º 10-G/2020, de 26 de março.

extraordinário para apoio à normalização da atividade da empresa, no valor de um salário mínimo por trabalhador abrangido, e pela isenção de pagamentos de contribuições à Segurança Social. Entre março e julho de 2020 foram abrangidos cerca de 845 mil trabalhadores⁴ (a maioria dos quais nos setores das indústrias extrativas, do comércio ou da restauração e alojamento⁵) e 110 mil empresas. Apesar de as microempresas constituírem cerca de 95% do tecido empresarial em Portugal,⁶ estas representavam apenas 81% dos beneficiários, o que parece ser devido ao facto de a medida não abranger sócios-gerentes, por vezes os únicos trabalhadores da empresa.⁷

A partir de junho de 2020, o foco das medidas implementadas é já na estabilização económica e social, pelo que são apresentadas medidas de apoio à retoma das atividades, para as quais são elegíveis as empresas anteriormente abrangidas pelo *layoff*. Assim, por forma a incentivar o recurso aos novos apoios e a retoma progressiva das atividades económicas, o *layoff* passa a ser direcionado apenas a empresas que se mantenham sob dever de encerramento.⁸ Por estas razões, entre agosto e dezembro, contam-se menos de três mil trabalhadores em *layoff*.⁹ Em janeiro de 2021, com o novo confinamento, este valor regressa à ordem das centenas de milhares.¹⁰ Apesar das medidas de confinamento generalizado adotadas em janeiro de 2021, é apenas em março de 2021 que é anunciada a reativação do *layoff* simplificado para empresas que, não tendo obrigatoriedade de encerramento, viram a sua atividade fortemente afetada.¹¹ No total, entre março de 2020 e março de 2021, o *layoff* simplificado custou ao Estado português cerca de 817 milhões de euros, imputados ao Orçamento de Estado.⁴ Em suma, esta medida teve três fases: na primeira (março de 2020) foram elegíveis todas as empresas com quebras de faturação de 40%; na segunda (junho de 2020) passaram a ser abrangidas apenas as empresas que se mantiveram sob dever de encerramento; na terceira (março de 2021) voltaram a ser abrangidas todas as empresas com elevadas quebras de faturação.

De acordo com as medidas introduzidas em julho de 2020, as empresas anteriormente cobertas pelo *layoff* simplificado e com quebras de faturação a partir dos 40% puderam beneficiar de um incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial (equivalente a um salário mínimo por trabalhador abrangido, pago de uma vez, ou o dobro, pago ao longo de seis meses, pago aos empregadores).¹² Os trabalhadores que tenham estado abrangidos pelo *layoff* e cuja remuneração base fosse inferior a duas vezes o salário mínimo têm direito, ainda, a um complemento de estabilização (entre 100 e 351 euros).¹³ Até março de 2021, cerca de 350 mil trabalhadores beneficiaram do complemento de estabilização,¹⁴ enquanto o incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial abrangeu cerca de 480 mil trabalhadores.¹⁵

Alternativamente, a partir de agosto, os empregadores puderam recorrer ao apoio extraordinário à retoma, com redução do período normal de trabalho proporcional à quebra de faturação registada, que garantiu o pagamento integral das horas trabalhadas, e ainda uma compensação correspondente a dois terços da remuneração bruta das horas não trabalhadas, comparticipada em 70% pela Segurança Social.¹⁶ Este apoio, que substituiu o *layoff* simplificado, abrangeu já os sócios-gerentes, trabalhadores independentes e membros de órgãos estatutários, previu um apoio adicional para as empresas mais afetadas e beneficiou as micro, pequenas e médias empresas. A partir de outubro de 2020, abrangeu empresas com quebras de faturação desde os 25%, e aumentou

Entre março de 2020 e março de 2021, o *layoff* simplificado custou ao Estado português cerca de 817 milhões de euros

⁴ Webinar organizado pelo IPPS-Iscte subordinado ao tema “Medida excecional e temporária de proteção dos postos de trabalho, no âmbito da pandemia COVID-19”. Participaram no seminário representantes do Instituto da Segurança Social que disponibilizaram informação sobre o *layoff* simplificado.

⁵ Gabinete de Estratégia e Planeamento, 2020: “Monitorização COVID-19 MTSSS-20.08.06”. Acedido em <http://www.gep.mtsss.gov.pt/indicadores-covid-19-mtsss>.

⁶ PORDATA: “Pequenas e médias empresas em % do total de empresas: total e por dimensão”. Última atualização: 2020-02-18. Acedido em <https://www.pordata.pt/DB/Portugal/Ambiente+de+Consulta/Tabela>.

⁷ Gabinete de Estratégia e Planeamento, 2020: “Monitorização COVID-19 MTSSS-20.08.06”. Acedido em <http://www.gep.mtsss.gov.pt/indicadores-covid-19-mtsss>.

⁸ Decreto-Lei 27-B/2020, de 19 de julho.

⁹ Gabinete de Estratégia e Planeamento, 2020: “Monitorização COVID-19 MTSSS-20.10.15”. Acedido em <http://www.gep.mtsss.gov.pt/indicadores-covid-19-mtsss>.

¹⁰ Gabinete de Estratégia e Planeamento, 2020: “Monitorização COVID-19 MTSSS-21.03.10”. Acedido em <http://www.gep.mtsss.gov.pt/indicadores-covid-19-mtsss>.

¹¹ Decreto-Lei 23-A/2021 de 24 de março.

¹² Decreto-Lei 27-B/2020, de 19 de julho.

¹³ Decreto-Lei 27-B/2020, de 19 de julho.

¹⁴ Gabinete de Estratégia e Planeamento, 2020: “Monitorização COVID-19 MTSSS-21-02-12”. Acedido em <http://www.gep.mtsss.gov.pt/indicadores-covid-19-mtsss>.

¹⁵ Gabinete de Estratégia e Planeamento, 2020: “Monitorização COVID-19 MTSSS-21.03.10”. Acedido em <http://www.gep.mtsss.gov.pt/indicadores-covid-19-mtsss>.

¹⁶ Decreto-Lei 46-A/2020 de 30 de julho.

Os planos de formação que acompanhavam a medida tiveram um alcance muito diminuto, uma oportunidade perdida para empresas e trabalhadores apostarem nas suas qualificações

a bolsa relativa aos planos de formação.¹⁷ Até março de 2021, cerca de 300 mil trabalhadores foram cobertos por este apoio.¹⁸ Nos meses de abril e maio de 2021, favorece os setores do turismo e da cultura.¹⁹

O *layoff* simplificado revelou-se uma ferramenta valiosa de proteção dos trabalhadores no âmbito da pandemia, na medida em que foi largamente requisitado e a sua cobertura foi vasta. Contribuindo para este sucesso, destacam-se o facto de o seu *design* ter sido adequado à situação excecional em que se encontravam as empresas, nomeadamente através da simplificação e desburocratização do seu acesso. Como resultado, é visível uma desaceleração dos pedidos de subsídios de desemprego: o Banco de Portugal revela que 70% das empresas cobertas pela medida não registaram quebras de emprego, face a uma expectativa de apenas 23% na ausência da medida.²⁰ Esta proteção do emprego é particularmente importante em Portugal, tendo em conta que os efeitos do desemprego tendem a alongar-se no tempo. Para mais, não põe em causa a sustentabilidade da Segurança Social, uma vez que os custos da medida são suportados pelo Orçamento de Estado, com recurso a financiamentos europeus com taxas de juro muito baixas (SURE).

Não obstante, a medida apresenta outras lacunas que espelham e agravam as fragilidades do mercado de trabalho em Portugal. Em primeiro lugar, negligencia os contratos a termo certo, muito significativos em Portugal, não oferecendo qualquer tipo de proteção a estes trabalhadores. Perante a proibição de despedimentos de trabalhadores abrangidos pelo *layoff*, e não tendo incentivos à preservação dos trabalhadores a termo certo, observou-se uma queda acentuada desta forma de contratação, uma vez que as empresas recorreram a cortes nos trabalhadores não efetivos. Da mesma forma, os trabalhadores independentes e os sócios-gerentes são incluídos apenas numa segunda fase, no Apoio à Retoma. Em Espanha, onde a dualidade dos mercados de trabalho é também muito acentuada, as medidas de proteção dos trabalhadores no contexto da pandemia incluíram não só trabalhadores independentes e sócios-gerentes, mas também trabalhadores domésticos e os trabalhadores com contratos a termo concluídos durante a pandemia, a quem foi disponibilizado um apoio de cerca de 420 euros mensais.²¹

Em segundo lugar, mesmo entre os trabalhadores efetivos, a medida parece oferecer poucas garantias a médio e longo prazo. Com a proibição de despedimentos a estender-se por apenas dois meses após a cobertura do *layoff*, é possível que as empresas cuja faturação não tenha recuperado totalmente efetuem cortes passado esse período. Apesar de tal não se ter verificado até agora, esta possibilidade é particularmente alarmante no caso das grandes empresas, devido ao impacto social de despedimentos em larga escala. Em Espanha, mais uma vez, a atenção é redobrada, com a proteção dos postos de trabalho a estender-se por seis meses.²²

Por último, os planos de formação que acompanhavam a medida acabaram por ter um alcance extremamente reduzido, resultando numa oportunidade perdida para empresas e trabalhadores apostarem nas suas qualificações enquanto não lhes era permitido trabalhar. Entre março e junho de 2020, apenas 1,25% dos trabalhadores cobertos pelo *layoff* foram incluídos em planos de formação, correspondendo a apenas 342 das 113 mil empresas que recorreram à medida.²³

¹⁷ Decreto-Lei 90/2020 de 19 de outubro.

¹⁸ Gabinete de Estratégia e Planeamento, 2020: "Monitorização COVID-19 MTSSS-21.03.10". Acedido em <http://www.gep.mtsss.gov.pt/indicadores-covid-19-mtsss>.

¹⁹ Decreto-Lei 23-A/2021 de 24 de março.

²⁰ Banco de Portugal, acedido em <https://www.bportugal.pt/page/infografia-o-impacto-de-curto-prazo-da-pandemia-covid-19-nas-empresas-portuguesas>.

²¹ Eurofound (2020), COVID-19: Policy responses across Europe, Publications Office of the European Union, Luxemburgo.

²² *Jornal Económico*, acedido em <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/o-lay-off-simplificado-em-espanha-descubra-as-diferencas-585240>.

²³ *Jornal Público* (dados do IEFEP), acedido em <https://www.publico.pt/2021/02/19/economia/noticia/so-03-empresas-layoff-pediram-formacao-profissional-1951235>.