

# Emprego

---

**Paulo Marques**

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

**Rita Guimarães**

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



## Jovens: o elo mais fraco do mercado de trabalho durante a pandemia e durante a recuperação económica

Os indicadores do desemprego e da qualidade do emprego mostram que os jovens foram desproporcionalmente afetados pela crise económica resultante da pandemia. Mas o último ano revelou que a recuperação também está a desfavorecer os trabalhadores mais jovens em comparação com os restantes.

Em 2020, a taxa de desemprego nacional sofreu variações modestas, aumentando de 6,9% no início do ano para um máximo de 8,1% no terceiro trimestre, a partir de quando foi decrescendo novamente. No segundo trimestre de 2021 já tinha regressado aos valores anteriores à pandemia (6,8%). No entanto, o mesmo não se verificou nas taxas de desemprego dos segmentos da população mais jovens. Para os jovens com menos de 25 anos, a taxa de desemprego aumentou de 19,5% no final de 2019 até um máximo de 26,4% no terceiro trimestre de 2020, não tendo, até ao final de 2021, registado valores inferiores a 22,6%. Também entre o grupo etário dos 25-29 anos se observou uma subida significativa do desemprego, de 9% para 13,1%, embora a recuperação o tenha aproximado dos valores pré-pandémicos.

A magnitude e prevalência destas diferenças tornam-se evidentes quando observamos o rácio entre desemprego jovem e desemprego total. Se, no final de 2019, o desemprego jovem (15-24 anos) era já 2,9 vezes superior ao desemprego total, no final de 2021 era 3,6 vezes superior (ver gráfico). O valor médio da União Europeia é muito inferior, tendo aumentado apenas de 2,2 para 2,4 vezes do desemprego total. Para os jovens com idades entre os 25 e os 29, o aumento foi mais subtil (de 1,3 vezes para 1,7), a par da média da União Europeia.

De facto, o desemprego jovem (15-24) na média da União Europeia não foi tão afetado como em Portugal, tendo atingido um máximo de 18,7%, face a valores

pré-pandémicos da ordem dos 14,8%, e tendo recuperado totalmente no fim de 2021.

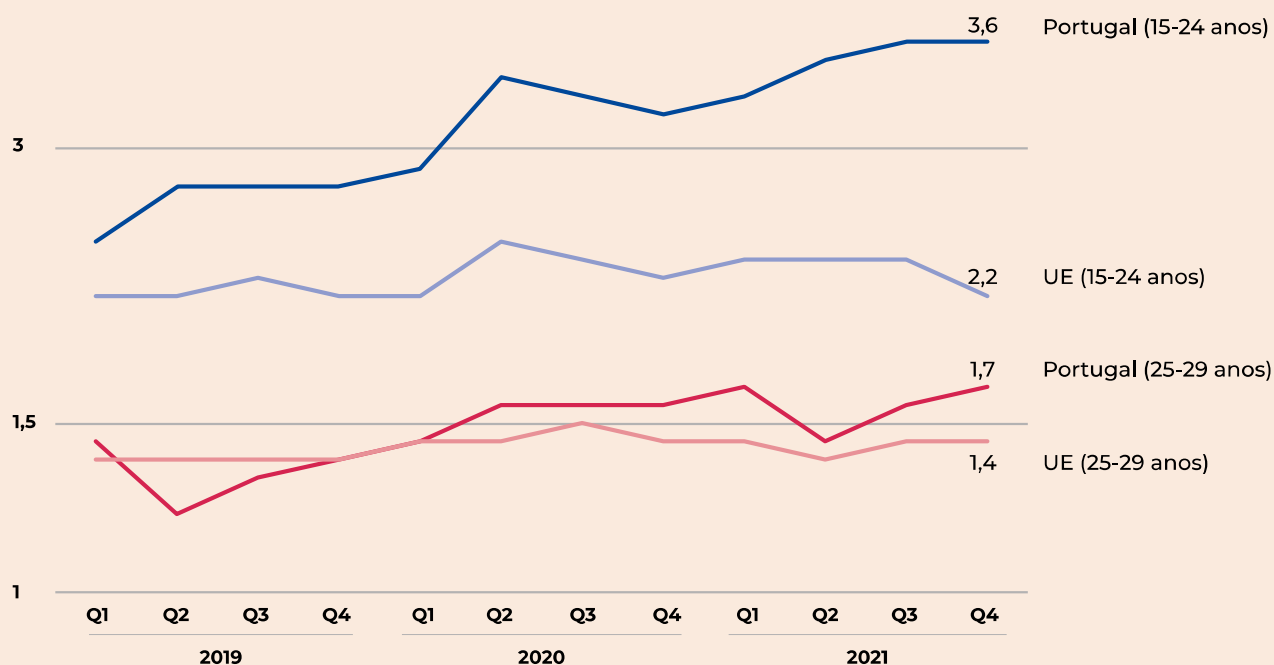
Esta particular fragilidade dos jovens portugueses prende-se, em grande parte, com a sua elevada exposição a vínculos contratuais precários. No último trimestre de 2019, a percentagem de jovens (15-24) com contratos a termo era de 58,5% – mais 9,4 pontos percentuais (p.p.) que a registada na União Europeia (49,1%) e mais 38,1 p.p. do que a registada para o total da população empregada em Portugal (20,4%). No contexto da pandemia assistiu-se a uma forte destruição deste tipo de emprego, evidenciando a precaridade associada a estes vínculos contratuais.

*A particular fragilidade dos jovens portugueses face ao desemprego prende-se, em grande parte, com a sua elevada exposição a vínculos contratuais precários*

Além de agravar de forma generalizada o desemprego jovem, a crise pandémica veio reforçar tendências negativas pré-existentes no que toca às transições para o mercado de trabalho. Em particular, a taxa de desemprego para os jovens licenciados – que já aumentara de 14,9% para 20,8% entre os primeiros trimestres de 2019 e 2020 respetivamente – registava mais 6,9 p.p. no período homólogo de 2021 (27,7%). No último trimestre

## Rácio entre o desemprego jovem e o desemprego total

Fonte: Cálculos dos autores a partir de Eurostat, Labour Force Survey



**A taxa de desemprego dos jovens portugueses com idades entre 15 e 24 anos é 3,6 vezes mais elevada do que a taxa de desemprego total, sendo a diferença em Portugal maior do que na UE e com tendência para aumentar.**

de 2021, a taxa de desemprego deste segmento da população jovem (27,3%) era apenas 0,7 p.p. inferior à dos jovens apenas com o ensino básico – embora estes tenham registado maior volatilidade e valores máximos mais elevados. Esta taxa é mais do dobro da registada na média da União Europeia para os jovens com educação superior, que era de apenas 11,4% no final de 2021 – uma recuperação total após um máximo de 17,3% em 2020.

Este problema, que não se observa para os jovens licenciados com idades entre os 25-29, reflete em parte a dificuldade de transição do ensino para o mercado de trabalho num período marcado não só pela crise económica, mas também pelas várias interrupções e limitações impostas ao sistema de ensino no contexto da pandemia. As profundas diferenças em relação à média da União Europeia, contudo, apontam uma particular vulnerabilidade dos jovens mais qualificados na transição para o mercado de trabalho em Portugal.

Estes dados estão em linha com investigação recente que tem mostrado uma dessintonia entre o crescimento

do número de jovens com formação superior e a capacidade de o tecido económico português absorver estes jovens qualificados. Embora existam setores intensivos em conhecimento que têm ganho importância no mercado de trabalho português (como, por exemplo, o da consultoria e programação informática), esse crescimento não acontece ao mesmo ritmo do rápido crescimento da proporção de jovens com formação superior.<sup>1</sup>

Em suma, a recuperação económica revela que os jovens estão numa posição mais vulnerável porque a recuperação deste tipo de emprego tem sido mais lenta. Entre estes, os jovens com formação superior têm enfrentado dificuldades significativas na sua transição para o mercado de trabalho. ▶

<sup>1</sup> A este respeito, consultar Marques, P., Suleman, F., e Costa, J. (2022) "Moving beyond supply-side arguments to explain over-qualification: The ability to absorb graduates in different models of capitalism". *European Journal of Education*, 57(2): 342-360.

# Agenda do Trabalho Digno: Não basta decretar o fim da precariedade pela via legislativa, é preciso aplicar essa agenda nos locais de trabalho

*A pandemia afetou muito negativamente os trabalhadores com contratos não-permanentes e tornou evidente a falta de proteção do trabalho não-declarado e do falso trabalho independente*

A Agenda do Trabalho Digno e de Valorização dos Jovens no Mercado de Trabalho complementa e reforça a revisão do Código do Trabalho de 2019.<sup>1</sup> Em 2019 foram limitadas as possibilidades legais de uso de contratos de trabalho a termo certo, reduzidos os seus prazos de duração máxima, criadas regras mais restritivas relativamente às renovações dos contratos a termo certo, aumentado o nível de regulação do trabalho temporário (trabalho prestado através de agências de trabalho temporário) e criada uma contribuição adicional para a Segurança Social por rotatividade excessiva, a aplicar às empresas.<sup>2</sup> Também no âmbito destas alterações, foi alargado o período experimental aplicável aos contratos de trabalho permanentes para 180 dias.

O pressuposto central destas alterações foi o de que as empresas utilizavam excessivamente as formas de contratação não-permanente porque o nível de regulação desses contratos era muito inferior ao dos contratos permanentes. Ao regular os contratos não-permanentes, pretendia-se que as empresas passassem a utilizar mais as formas de contratação permanente. Por outro lado, ao aumentar o período experimental dos contratos permanentes esperava-se promover esse tipo de contratação, que passaria a ter uma componente de maior flexibilidade no período inicial, tornando-o mais atrativo para as empresas.

No que respeita à negociação coletiva, esta reforma não eliminou a sua caducidade<sup>3</sup> nem implicou a reposição do princípio do tratamento mais favorável.<sup>4</sup> A revisão de 2019 também não reverteu todas as normas do Código de Trabalho que tinham sido revistas em 2012, durante o período de vigência do memorando de entendimento entre o Governo português e a troika.<sup>5</sup>

Como descrito no relatório O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2021, a crise económica provocada pela pandemia afetou muito negativamente os trabalhadores com contratos não-permanentes.<sup>6</sup> Por outro lado, a pandemia deu maior visibilidade a situações de trabalho não-declarado, assim como à existência de níveis elevados de falso trabalho independente. Devido à paragem forçada da atividade económica, estas situações tiveram consequências muito negativas para estes trabalhadores, que não tiveram acesso a um nível de proteção social adequado. Os trabalhadores temporários (ao serviço de agências de trabalho temporário) e aqueles abrangidos por situações em que existe o recurso a aquisição externa de serviços a entidades terceiras (*outsourcing*), foram também negativamente afetados pela destruição de emprego.

Depois dos desconfinamentos e com a concomitante recuperação da atividade económica, as formas de contratação não-permanente voltaram a crescer. Tendo em

---

<sup>1</sup> As alterações ao Código do Trabalho aprovadas em 2019 estão disponíveis aqui: <https://files.dre.pt/1s/2019/09/16900/0003500051.pdf>

<sup>2</sup> A taxa ainda não foi aplicada, prevendo-se a sua concretização em 2023.

<sup>3</sup> O regime da caducidade visou limitar temporalmente a vigência das convenções coletivas. A partir de 2003, uma das partes passou a poder requerer a caducidade de uma convenção coletiva.

<sup>4</sup> O Código do Trabalho de 2003 alterou o princípio do tratamento mais favorável, deixando de se assegurar o estabelecimento de direitos mínimos e passando a permitir condições menos favoráveis do que as estabelecidas por lei. Posteriormente, foram feitas alterações legislativas, mas nunca se voltou à formulação pré-2003.

<sup>5</sup> Por exemplo, as relativas ao descanso compensatório do trabalho suplementar, a reposição dos 25 dias de férias anuais, a revogação das medidas que facilitaram o despedimento individual e a reposição do valor das indemnizações por despedimento.

<sup>6</sup> O texto pode ser consultado aqui: [https://ipps.iscte-iul.pt/images/PDF/EstadoNacao/ENPP2021/07\\_Emprego.pdf](https://ipps.iscte-iul.pt/images/PDF/EstadoNacao/ENPP2021/07_Emprego.pdf)

conta o que aconteceu durante a pandemia e durante a recuperação económica, o Governo considerou que as medidas tomadas em 2019 não eram suficientes para contrariar a existência de níveis elevados de precariedade.

Em linha com o que tinha sido feito em 2019, a Agenda do Trabalho Digno colocada em discussão pública em outubro de 2021 focou-se nos segmentos do mercado de trabalho mais vulneráveis e definiu várias medidas que, no que se refere à promoção da estabilidade no emprego, se organizaram em sete áreas.<sup>7</sup>

- a. *Regulação dos contratos a termo certo*: revisão das regras sobre sucessão de contratos; reforço dos mecanismos de atuação da inspeção do trabalho para conversão de contratos a termo em contratos permanentes; introdução de critérios nos cadernos de encargos dos procedimentos relativos a contratos de prestação de serviços pelo Estado e demais entidades públicas relativamente à estabilidade do emprego nas empresas concorrentes.
- b. *Regulação do trabalho temporário*: reforço das regras sobre sucessão de contratos de utilização; limitação da renovação dos contratos de trabalho temporário; introdução de requisitos mais exigentes para a atribuição e manutenção de licenças das empresas de trabalho temporário.
- c. *Medidas específicas direcionadas aos jovens*: ações que visam prevenir riscos e abusos relativos ao período experimental aplicável às pessoas à procura do primeiro emprego; eliminação da possibilidade de pagar bolsas de estágio de valor inferior a pelo menos 80% do salário mínimo nacional; aumento da proteção dos direitos dos jovens trabalhadores-estudantes.
- d. *Combate ao trabalho não-declarado*: criminalização do trabalho não-declarado; introdução de uma sanção acessória que penaliza as empresas condenadas por situações relativas a trabalho não-declarado em sede de concursos públicos e apoios públicos.
- e. *Regulação do trabalho de plataforma*: criação de uma presunção de existência de contrato de trabalho com o operador de plataforma.
- f. *Reforço do alcance da negociação coletiva*: criação de incentivos à negociação coletiva em sede de apoios públicos; alargamento da negociação coletiva a novas categorias de trabalhadores.
- g. *Reforço da capacidade de atuação da Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT)*: consagração, a título permanente, do poder suspensivo da inspeção do trabalho em situações de despedimento com indícios de ilicitude; reforço das atribuições em matéria de conversão de contratos a termo em contratos por tempo indeterminado.

À semelhança do que tinha acontecido em 2019, a Agenda do Trabalho Digno não eliminou a caducidade da negociação coletiva, não repôs o princípio do tratamento mais favorável, nem reverteu algumas das mudanças implementadas em 2012.

Já no âmbito das negociações do Orçamento de Estado para 2022 (antes da queda do governo minoritário do PS), o Governo aceitou incluir algumas medidas que não estavam incluídas na versão apresentada em Outubro de 2021, nomeadamente o aumento de 18 para 24 dias da compensação paga pelas empresas quando os contratos a prazo cessam, a reposição do pagamento de horas extraordinárias em vigor até 2012 a partir das 120 horas anuais e o alargamento da arbitragem necessária no âmbito da negociação coletiva.<sup>8</sup> Em Maio de 2022, depois das eleições legislativas, aquando de nova discussão da Agenda em sede de concertação social, o governo

## A Agenda do Trabalho Digno focou-se nos segmentos do mercado de trabalho mais vulneráveis e definiu várias medidas de promoção da estabilidade no emprego

<sup>7</sup> Agenda do Trabalho Digno: [http://bte.gep.msess.gov.pt/separatas/sep33\\_2021.pdf](http://bte.gep.msess.gov.pt/separatas/sep33_2021.pdf)

<sup>8</sup> Facto que levou os representantes do patronato a ameaçar abandonar a Comissão Permanente de Concertação Social invocando o facto de essas matérias não terem sido aí debatidas.

## A diminuição da proporção de contratos não-permanentes pressupõe o reforço do poder negocial dos sindicatos e um maior investimento em formação por parte das empresas

deixou cair as matérias relativas ao pagamento de horas extraordinárias, argumentando que as mesmas serão incluídas no âmbito do acordo sobre rendimentos e competitividade. Finalmente, em junho de 2022, o Conselho de Ministros aprovou a Agenda do Trabalho Digno e entregou-a na Assembleia da República.<sup>9</sup> Esta versão contém algumas diferenças relativamente à apresentada em Outubro de 2021, nomeadamente: a ACT deixa de ter poder especial para suspender despedimentos ilícitos; a “presunção de laboralidade” para os trabalhadores das plataformas digitais passa a poder aplicar-se não apenas na relação entre o prestador da atividade e o operador da plataforma (como estava inicialmente previsto), mas também com “outra pessoa singular ou coletiva” que opere nessa plataforma e é criado um novo mecanismo de arbitragem com vista a limitar a possibilidade da caducidade da negociação coletiva.<sup>10</sup>

Independentemente das várias versões que foram apresentadas, a estratégia do Governo foi clara: aumentar a regulação das formas de contratação atípica sem reverter algumas mudanças importantes implementadas em 2003, nomeadamente a caducidade da negociação coletiva e abolição do princípio do tratamento mais favorável.

Quais são, então, as principais forças e fraquezas da Agenda do Trabalho Digno? Quanto às forças, destaca-se o facto de a estratégia adotada para combater a segmentação do mercado de trabalho se basear num aumento da regulação das formas de contratação atípica, isto é, num nivelamento por cima. A alternativa, que estava presente no Memorando de Entendimento entre o governo português e a troika, seria uma desregulação dos contratos permanentes ou a criação de um contrato único, como sugeria Mário Centeno em 2013.<sup>11</sup> Qualquer dos casos implicaria igualmente o enfraquecimento da negociação coletiva, especialmente a de nível setorial, realizando um nivelamento por baixo. Esta Agenda é pertinente porque os níveis de precariedade se mantêm elevados e a pandemia tornou particularmente evidentes as consequências negativas desse fenómeno. A ênfase na problemática dos jovens também parece adequada, tendo em conta o panorama descrito na primeira parte deste capítulo. O reforço da ACT e das suas atribuições, assim como o reforço da regulação do trabalho prestado através de agências de trabalho temporário e o alargamento da negociação coletiva a novas categorias de trabalhadores são também avanços significativos no combate à precariedade.

Quanto às fraquezas, consideramos que a principal consiste no facto de que uma agenda deste género precisa de ser implementada nos locais de trabalho e, para que isso suceda, é fundamental que exista um forte envolvimento e comprometimento por parte de sindicatos e empregadores.<sup>12</sup> O reforço da ACT dá uma contribuição importante no que respeita à implementação, mas não é suficiente.

A existência de taxas de sindicalização elevadas é especialmente importante porque, como se explicou em cima, a Agenda parte do pressuposto de que se combate a segmentação fazendo um nivelamento por cima.

Para que os sindicatos se reforcem, é importante que os ganhos obtidos através da negociação coletiva sejam significativos, mas o enfraquecimento do seu poder negocial devido à norma que possibilitou a caducidade das convenções coletivas fragilizou-os. Se as novas medidas tomadas pelo governo para dinamizar a negociação coletiva não tiverem os efeitos desejados é necessário repensar este assunto.<sup>13</sup>

Também é imprescindível o envolvimento dos empregadores porque a desejável expansão do emprego permanente requer uma alteração das políticas de recursos humanos. O quadro legislativo pode apoiar essa mudança, por exemplo incluindo normas que obriguem as empresas que mais recorrem aos contratos não-permanentes a investir mais em formação em contexto de trabalho e discriminando positivamente no âmbito da contratação pública e de apoios públicos as empresas que o fazem.<sup>14</sup> ▶

<sup>9</sup> A versão da Agenda de Junho de 2022 pode ser consultada através do seguinte link: <https://bit.ly/3AhS460>

<sup>10</sup> A este respeito ver: <https://www.publico.pt/2022/05/26/economia/noticia/governo-promete-reabrir-discussao-taxa-rotatividade-acordo-rendimentos-2007711> e também [https://www.publico.pt/2022/06/08/economia/noticia/contrato-plataformas-digitais-presumido-pessoa-singular-colectiva-2009369?ref=legislacao-laboral&cx=page\\_content](https://www.publico.pt/2022/06/08/economia/noticia/contrato-plataformas-digitais-presumido-pessoa-singular-colectiva-2009369?ref=legislacao-laboral&cx=page_content)

<sup>11</sup> A este respeito, ver os capítulos 6 e 7 de Centeno, M., (2013) *O trabalho: uma visão de Mercado*, Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

<sup>12</sup> Acerca da importância da implementação de políticas de regulação ao nível do local de trabalho e da democracia no trabalho ver a contribuição de Lopes, H. *Um trabalho realmente humano – contra a distopia digital, a democracia*, Jornal Público, 9-03-2021.

<sup>13</sup> Para além de ser importante para o combate à precariedade, a dinamização da negociação coletiva também é central no que respeita à política de rendimentos. Sem a sua dinamização será muito difícil atingir o objetivo proposto pelo governo de elevar os salários médios.

<sup>14</sup> Esta dimensão crítica também tem sido negligenciada em outras áreas de política. O lay-off simplificado não deu a devida importância à formação e as políticas de emprego dirigidas aos jovens também não têm dado a devida relevância a este assunto, estando excessivamente centradas no tipo de contrato que é feito e negligenciando a formação.