

AVALIAÇÃO DO IMPACTO DAS ALTERAÇÕES DO SISTEMA SOCIAL DE APOIO DO DESEMPREGO*

Ana Pereira**

1. INTRODUÇÃO

O sistema social de protecção no desemprego é uma das políticas públicas que maior influência exerce sobre o funcionamento do mercado de trabalho, na medida em que condiciona o nível do salário de reserva dos trabalhadores e a intensidade de procura de um novo posto de trabalho.

Neste contexto, existem diversas teorias na área da economia do trabalho que se esforçam por explicar a existência de uma relação significativa entre as decisões de oferta de trabalho dos indivíduos e a generosidade dos parâmetros associados ao subsídio de desemprego. O *Job Search Model*¹ insere-se nesse conjunto de modelos teóricos procurando explicar a oferta individual de emprego através do conceito de salário de reserva e incorporando o facto de o subsídio de desemprego afectar o custo de oportunidade dos trabalhadores. A partir deste modelo verifica-se que a existência de rendimentos durante o período de desemprego desincentiva a procura de um novo posto de trabalho e eleva o salário mínimo a que os indivíduos estão dispostos a trabalhar contribuindo desta forma para prolongar a situação de desemprego dos beneficiários de subsídio.

O objecto do presente trabalho consiste em averiguar em que medida as alterações nos parâmetros associados ao sistema português de protecção no desemprego afectaram o comportamento dos desempregados subsidiados, analisando-se para o efeito duas reformas legislativas sobre esta matéria.

A primeira reforma entrou em vigor a 1 de Julho de 1999 e tornou a atribuição de subsídio de desemprego mais generosa quer em termos monetários, aumentando o valor da prestação, quer em termos do período máximo de concessão. Através desta reforma pretende-se avaliar o efeito do prolongamento dos períodos máximos de concessão sobre as durações das experiências de desemprego subsidiado. O funcionamento da economia e do mercado de trabalho em 1999 era particularmente apropriado para esta avaliação na medida em que se observou um período de forte crescimento económico e em que a taxa de desemprego vinha a diminuir, atingindo valores historicamente baixos, mas em que o desemprego de longa duração continuava em valores bastante elevados quando comparado com outros países europeus. Desta forma, o impacto da alteração legislativa na duração do desemprego subsidiado não deverá ter sido significativamente contaminado pela evolução da situação económica.

Uma abordagem mais informativa; segundo o estudo de Lalive, van Ours e Zweimueller (2004); consiste em medir o efeito conjunto da alteração simultânea nos dois principais parâmetros desta política social – taxa de reposição e o período máximo de concessão – e se possível separar cada um dos efeitos como se cada alteração fosse realizada individualmente. Porém, se por um lado a qualidade da informação disponível inviabiliza esta abordagem por outro também não houve uma alteração nas taxas de reposição que justifique o exercício.

* As opiniões expressas no artigo são da responsabilidade da autora e não coincidem necessariamente com as do Banco de Portugal.

A autora agradece a disponibilização de informação ao Instituto de Informática e Estatística da Segurança Social.

A autora agradece, ainda, a Mário Centeno, Nuno Alves, Ana Cristina Leal e José Ferreira Machado por comentários ao artigo.

** Banco de Portugal, Departamento de Estudos Económicos.

(1) Para uma descrição do modelo veja-se Mortensen (1970).

A segunda reforma, implementada em 2003, consistiu na introdução de um conjunto de medidas temporárias, paralelas à legislação existente, que se inserem no Programa de Emprego e Protecção Social (PEPS). Deste programa destaca-se a diminuição da idade legal de acesso à pensão de velhice que com elevada probabilidade influencia o comportamento dos desempregados subsidiados com maior carreira contributiva. No sentido de verificar esta relação propõe-se avaliar possíveis alterações no fluxo de trabalhadores a entrar no desemprego subsidiado com idade igual ou superior a 45 anos.

O trabalho encontra-se organizado da seguinte forma. A secção subsequente descreve sumariamente o funcionamento do sistema de subsídio de desemprego e as alterações ocorridas em 1999 e 2003. Na secção 3 procede-se à caracterização dos dados utilizados. Na secção 4 avalia-se em que medida a alteração legislativa de 1999 influenciou a duração das experiências de desemprego subsidiado. A secção 5 dedica-se à avaliação da reacção dos indivíduos face à possibilidade de redução da idade legal de acesso à reforma. Finalmente, a secção 6 conclui.

2. BREVE CARACTERIZAÇÃO DO SISTEMA SOCIAL DE PROTECÇÃO NO DESEMPREGO

Em Portugal, o sistema de subsídio de desemprego caracteriza-se, em termos gerais, pela disponibilização durante um período de tempo limitado de um montante monetário fixo dependente, na principal modalidade, do rendimento anterior do beneficiário. Estas prestações têm dois objectivos: incentivar a criação de emprego próprio e compensar os indivíduos pela falta de remuneração.

O decreto-lei nº 79-A/89 de 13 de Março regulou a atribuição do subsídio de desemprego até 1 de Julho de 1999, data de entrada em vigor de um novo diploma sobre esta matéria. O enquadramento legal de 1989 estipulava que o auxílio em caso de desemprego abrangesse na generalidade todos os indivíduos com capacidade e disponibilidade para o trabalho em situação de desemprego involuntário. O auxílio era efectivado através de dois tipos de prestações mensais, devidas a partir da data do requerimento: subsídio de desemprego (SD) e subsídio social de desemprego. A titularidade do direito às prestações era reconhecida aos desempregados que reunissem as condições de acesso – prazo de garantia e condição de recurso – e que estivessem inscritos no Centro de Emprego da respectiva área de residência.

O SD era direccionado para indivíduos com carreiras contributivas mais longas e regulares. Nesta modalidade um desempregado poderia garantir uma prestação mensal que cobria 65% da última remuneração auferida desde que verificasse o prazo de garantia correspondente: registo de descontos para o sistema de segurança social de pelo menos 18 meses nos últimos 2 anos anteriores à data do desemprego. O período máximo de concessão era estabelecido em função da idade do indivíduo à data do desemprego e no limite máximo ascendia a 30 meses (Quadro 1).

O subsídio social de desemprego foi concebido para apoiar os desempregados em condições de sobrevivência precárias e por isso dependia do rendimento do agregado familiar. Este subsídio carecia da verificação de um prazo de garantia de “180 dias de trabalho por conta de outrem, com o correspondente registo de remunerações, num período de 12 meses imediatamente anterior à data do desemprego” e, simultaneamente, do preenchimento da condição de recurso de os rendimentos *per capita* do agregado familiar não serem superiores a 80% do valor da remuneração mínima nacional. Esta modalidade subdividia-se em subsídio social de desemprego inicial (SSD), ao qual podiam concorrer indivíduos em que o SD não era concedido, e em subsídio social subsequente ao subsídio de desemprego (SSS), ao qual podiam candidatar-se indivíduos cujo período máximo de concessão do SD estava esgotado. Tal como na modalidade de SD o período máximo de concessão era estipulado em função da idade do desempregado à data do requerimento (Quadro 1), com a particularidade de

Quadro 1

ALTERAÇÃO NOS PERÍODOS MÁXIMOS DE CONCESSÃO				
Grupo	Classe Etária ^(a)	Período Máximo de Concessão	Período Máximo de Concessão	Aumento
		(DL nº 79-A/89)	(DL nº 119/99)	
1	< 25	10 meses	12 meses	+ 2 meses
2	[25,30[	12 meses	12 meses	S/ alteração
3	[30,35[	15 meses	18 meses	+ 3 meses
4	[35,40[	18 meses	18 meses	S/ alteração
5	[40,45[	21 meses	24 meses	+ 3 meses
6	[45,50[	24 meses	30 meses + 2 meses ^(b)	+ 6 a 14 meses
7	[50,55[	27 meses	30 meses + 2 meses ^(b)	+ 3 a 11 meses
8	≥ 55	30 meses	30 meses + 2 meses ^(b)	+ 0 a 8 meses

Notas: (a) Idade à data de entrada no desemprego subsidiado. Classes etárias construídas de acordo com a repartição dos períodos máximos de concessão estabelecida no DL nº 79-A/89. (b) 2 meses por cada grupo de 5 anos com registo de remunerações nos últimos 20 anos civis que precedem o do desemprego.

aos titulares de SSS ser atribuído metade dos períodos máximos de concessão estipulados para os titulares de SD ou SSD. A taxa de reposição, que determinava o montante da prestação, não era única como no caso do SD e dependia do número de indivíduos que constituíam o agregado familiar.

Em 1999, o enquadramento legal de 1989 foi alterado com o propósito de acompanhar a política macroeconómica de combate ao desemprego e de adequar a protecção social no desemprego ao perfil do mercado de trabalho existente à data. Uma das principais reformas instituídas pelo decreto-lei nº 119/99 de 14 de Abril, em vigor desde 1 de Julho de 1999, foi a alteração no período máximo de concessão, nomeadamente na duração atribuída aos indivíduos abrangidos pelas classes etárias superiores. Na maioria das classes etárias a duração dos períodos máximos de concessão de subsídio de desemprego aumentou (Quadro 1). O limite mínimo do período máximo de concessão das prestações alterou-se dos 10 meses para os 12 meses e o limite superior do período máximo de concessão passou a ser de 30 meses com a particularidade de poder ser aumentado em parcelas de 2 meses para desempregados com idade igual ou superior a 45 anos à data do desemprego. Estas alterações foram aplicadas aos três tipos de modalidades de subsídio, com a ressalva de ao SSS corresponderem metade dos períodos estipulados.

Uma outra alteração importante para o estudo que se propõe realizar, foi a antecipação da idade legal de acesso à pensão de velhice. A idade de acesso à reforma continuou, como na legislação anterior, a ser antecipada para os 60 anos a todos os beneficiários que à data do desemprego tivessem idade igual ou superior a 55 anos, o que implicitamente obrigava à verificação mínima de 30 meses de subsídio. A alteração residiu no facto de a nova lei permitir, ainda, a antecipação para os 55 anos aos beneficiários com idade, à data do desemprego, igual ou superior a 50 anos e que, adicionalmente, possuísem uma carreira contributiva mínima de 20 anos civis com registo de remunerações. Esta medida visou beneficiar, principalmente, todos os indivíduos em situação de desemprego de longa duração.

Como nota importa referir que esta versão do trabalho não considerou a existência do prolongamento dos períodos máximos de concessão de SSD efectuado em 1996 para os beneficiários com idade à data do requerimento compreendida entre os 45 e os 54 anos.

Recentemente, em 2003, o Governo introduziu um conjunto de medidas complementares ao regime jurídico de protecção social no desemprego. Estas medidas, como já foi referido, fazem parte do PEPS legislado pelo decreto-lei nº 84/2003. A medida de antecipação da idade legal de acesso à pen-

são de velhice é a única cujo impacto podemos analisar mediante a comparação com a situação estabelecida na legislação anterior. De acordo com este programa a idade legal de acesso à pensão de velhice passa a ser os 58 anos para os desempregados subsidiados que à data do desemprego tenham idade igual ou superior a 55 anos, tenham 30 anos civis de registo de remunerações e completado um período de 30 meses de atribuição de SD ou SSD.

3. DADOS

Este estudo utiliza informação que provém dos registos administrativos da Segurança Social sobre beneficiários de prestações de desemprego. A base de dados, construída pelo Instituto de Informática e Estatística da Segurança Social, tem periodicidade semestral e inclui informação sobre as transferências de prestações de desemprego realizadas entre 1998 e 2004. Para além de alguma informação inerente à prestação, como o valor monetário, a data do requerimento, o número de dias acumulados de concessão ou o tipo de subsídio, dispõe-se também de informação sobre algumas características do beneficiário, tais como a idade e o género.

É comum em estudos empíricos semelhantes ao que se pretende realizar utilizar dados desta natureza. As grandes vantagens desta base de dados relativamente a dados recolhidos por inquérito são o facto de conter informação sobre todos os desempregados subsidiados entre 1998 e 2004, facilitando desta forma o conhecimento do fluxo e do stock de desempregados subsidiados, e permitir ultrapassar problemas como o da não resposta ou o *length bias* que podem enviesar os resultados.

Para efeitos do presente estudo é suficiente a informação que se possui sobre cada processo de subsídio de desemprego no primeiro e último semestre de observação. Por isso, construiu-se uma base de dados paralela onde cada linha contém apenas a informação relevante para cada requerimento de subsídio de desemprego. Os resultados apresentados adiante foram obtidos a partir desta nova base de dados que contém 1 274 612 registos.

Em qualquer análise, a descrição de algumas variáveis através de grandezas empíricas é um exercício importante porque permite detectar, antecipadamente, possíveis estruturas ou padrões na informação. Assim, o Quadro 2 apresenta estatísticas elementares relativas a duas variáveis – idade e total de dias de concessão de subsídio – por género e por tipo de subsídio auferido. De acordo com essas estatísticas os desempregados subsidiados tem em média 37 anos à data do requerimento e permanecem, em média, sem trabalho auferindo subsídio por um período ligeiramente acima de um ano e dois meses. Em termos de género, são as mulheres que mais recorrem ao subsídio de desemprego o que reflecte o aumento da taxa de participação feminina e as maiores dificuldades deste

Quadro 2

ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS ^(a)										
Variável	Estatística	Subsídio de Desemprego			Subsídio Social de Desemprego					
		Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total	Homens	Mulheres	Total
Idade	Média	39,24	35,42	37,06	41,17	36,37	38,59	34,39	33,83	34,03
	Desvio Padrão	13,24	11,56	12,46	13,02	11,41	12,42	12,51	11,63	11,97
Duração	Média	444,56	413,43	426,82	493,39	461,16	476,07	322,55	333,32	329,38
	Desvio Padrão	357,58	320,82	337,48	380,59	349,84	364,73	254,16	244,99	248,44
	Nº de Observações	548 219	726 393	1 274 612	391 512	455 189	846 701	156 707	271 204	427 911

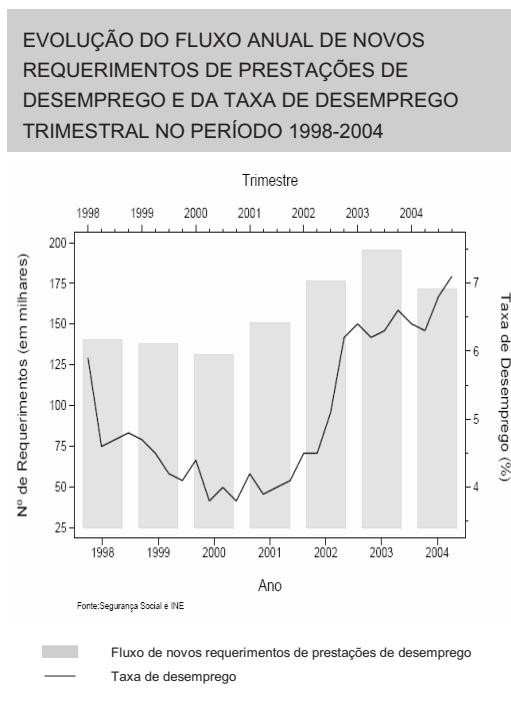
Nota: (a) Cálculos efectuados sobre os dados disponibilizados pelo Instituto de Informática e Estatística da Segurança Social (IIESS).

grupo em termos de inserção no mercado de trabalho, nomeadamente quanto à estabilidade do emprego.

A percentagem de requerimentos de SD no conjunto de dados é, aproximadamente, de 66% o que indica, ainda assim, a existência de um número elevado de requerimentos de SSD. As condições menos restritivas de acesso ao SSD em termos de prazo de garantia e a possibilidade de utilização deste tipo de subsídio de forma recorrente para fazer face a períodos de desemprego frequentes e intercalados por empregos de curta duração constituem factores que podem explicar este resultado. Por outro lado, devido ao facto dos titulares de SD terem a possibilidade de prolongarem os seus benefícios por um período de tempo adicional, a duração média do desemprego subsidiado dos beneficiários de SD é bastante superior à duração média do desemprego subsidiado dos beneficiários de SSD (Quadro 2).

O gráfico 1 apresenta o fluxo anual de entrada no desemprego subsidiado entre 1998 e 2004 e a evolução da taxa de desemprego trimestral segundo informação do Instituto Nacional de Estatística. Entre 1998 e 2000 o número de novos pedidos de subsídio de desemprego apresenta uma tendência de diminuição apesar da entrada em vigor de um sistema social de protecção no desemprego mais generoso em 1999. Este comportamento descendente do fluxo de entrada no desemprego subsidiado pode ser reflexo de melhorias nas condições agregadas do mercado de trabalho que caracterizaram o ano de 1999². Contudo, é importante sublinhar o facto de o comportamento dos desempregados em geral não ser necessariamente coincidente com o comportamento dos desempregados subsidiados, conforme evidencia o estudo de Katz e Meyer (1988) para os EUA. Mas ainda assim, observa-se que o comportamento do fluxo de novos desempregados subsidiados revela uma forte ligação à evolução do mercado de trabalho durante o período 1998-2004 (Gráfico 1).

Gráfico 1



(2) Consultar o Relatório Anual elaborado pelo Banco de Portugal.

4. AVALIAÇÃO DO IMPACTO DA REFORMA LEGISLATIVA DE 1999

No âmbito da reforma legislativa de 1999 o objectivo deste trabalho é apresentar evidência empírica sobre o efeito do prolongamento dos períodos máximos de concessão de subsídio sobre a duração das experiências de desemprego subsidiado. Para o efeito, nesta primeira parte do trabalho empírico a amostra é constituída por todos os requerimentos de SD ou SSD efectuados entre 1 de Janeiro de 1998 e 31 de Outubro de 2002, totalizando 702 434 requerimentos de prestações de desemprego.

Neste caso, a abordagem ao problema segue a metodologia utilizada por Ours e Vodopivec (2005) em “*How Changes in Benefits Entitlement Affect the Duration of Unemployment*” e por isso numa primeira fase recorre-se ao método Diferenças nas Diferenças que consiste em comparar a variação da duração média do desemprego subsidiado entre grupos de controlo e grupos de tratamento.

A repartição dos períodos máximos de concessão em função da idade (Quadro 1) permite, classificar os beneficiários da amostra em oito grupos etários distintos. Este facto aliado às alterações heterogéneas nos períodos máximos de concessão revela-se útil para estabelecer dois grupos de controlo³ e seis grupos de tratamento⁴. Para retirar partido da existência destes dois grupos de controlo, grupo 2 e grupo 4 (Quadro 1), convencionou-se que o primeiro grupo de tratamento será comparado ao grupo de controlo 2, devido à proximidade entre faixas etárias, e que os restantes grupos de tratamento seriam comparados com o grupo de controlo 4. Adicionalmente, como a reforma legislativa ao sistema de subsídio de desemprego apenas se aplica a experiências de desemprego iniciadas após 1 de Julho de 1999⁵, facilmente se tem no período que observamos um grupo de indivíduos que não beneficiam das novas condições, que designaremos por grupo “antes da alteração”, e um grupo de indivíduos a quem é aplicada a nova legislação e que designaremos de grupo “depois da alteração”.

Os quadros 3 e 4 apresentam a duração média do desemprego subsidiado por classe etária para as duas modalidades de subsídio: SD e SSD. Na coluna (7) é apresentada a variação na duração média das experiências de desemprego subsidiado observando-se que a permanência média no desemprego subsidiado aumenta em todos os grupos de tratamento com excepção do grupo e do grupo 3 de beneficiários de SD. Como os períodos máximos de concessão inerentes aos grupos de controlo se mantêm inalterados com a introdução do novo sistema de subsídio de desemprego pode-se interpretar a variação na duração média das experiências de desemprego subsidiado destes grupos como resultado de alterações nas condições agregadas do mercado de trabalho. Assim sendo, a variação na duração média do desemprego subsidiado dos indivíduos titulares de SD com idade compreendida entre os 25 e os 29 anos sugere uma melhoria significativa nas condições agregadas do mercado de trabalho, no primeiro ano de desemprego subsidiado. Enquanto, os resultados do grupo de controlo 4 associado a beneficiários de SSD apontam para uma pequena deterioração das condições agregadas do mercado de trabalho, que deverão ter tido impacto nos outros grupos de tratamento. As restantes variações na duração média do desemprego subsidiado associadas a grupos de controlo não são estatisticamente diferentes de zero.

Na última coluna de ambos os quadros é calculada a estimativa “*diff-in-diff*” fazendo-se a diferença entre os valores da coluna (7) para os grupos relevantes. O que nos permite identificar esta última variação como sendo o impacto da introdução de um regime social de protecção no desemprego mais generoso sobre os períodos médios de desemprego subsidiado dos beneficiários é a hipótese de que os efeitos das alterações nas condições agregadas do mercado de trabalho são semelhantes para todas as classes etárias de trabalhadores. De um modo geral, verifica-se um aumento na duração mé-

(3) Grupos etários que não verificaram alterações no período máximo de concessão de subsídio.

(4) Grupos etários que verificaram alterações no período máximo de concessão de subsídio.

(5) Data de entrada em vigor do decreto-lei nº 119/99.

Quadro 3

DURAÇÃO MÉDIA DO DESEMPREGO SUBSIDIADO PARA EXPERIÊNCIAS DE DESEMPREGO ASSOCIADAS A SUBSÍDIO DE DESEMPREGO ^{(a), (b)}

	Classe Etária	Classificação		Antes de 1 de Julho de 1999	Depois de 1 de Julho de 1999	Diferença (Depois – Antes)	Diff-in-Diff
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Grupo 1	< 25	Tratamento	Duração Média (Desvio Padrão)	217,6 (0,78)	220,6 (0,53)	3 (0,94)	13,5 (1,37)
Grupo 2	[25;30[	Controlo	Duração Média (Desvio Padrão)	266,2 (0,88)	255,7 (0,54)	-10,5 (1,03)	- -
Grupo 3	[30;35[	Tratamento	Duração Média (Desvio Padrão)	332 (1,2)	327,4 (0,74)	-4,6 (1,41)	-2,8 (2,35)
Grupo 4	[35;40[	Controlo	Duração Média (Desvio Padrão)	396,1 (1,59)	394,3 (1)	-1,8 (1,88)	- -
Grupo 5	[40;45[	Tratamento	Duração Média (Desvio Padrão)	463,5 (2,02)	466,1 (1,28)	2,6 (2,39)	4,4 (3,04)
Grupo 6	[45;50[	Tratamento	Duração Média (Desvio Padrão)	547,9 (2,46)	549,7 (1,59)	1,8 (2,93)	3,6 (3,48)
Grupo 7	[50;55[	Tratamento	Duração Média (Desvio Padrão)	658,4 (2,77)	669,6 (1,63)	11,2 (3,21)	13 (3,72)
Grupo 8	≥ 55	Tratamento	Duração Média (Desvio Padrão)	804,3 (1,62)	787 (1,1)	-17,3 (1,96)	-15,5 (2,72)

Notas: (a) Cálculos efectuados sobre os dados disponibilizados pelo Instituto de Informática e Estatística da Segurança Social (IIESS). (b) Duração em dias.

Quadro 4

DURAÇÃO MÉDIA DO DESEMPREGO SUBSIDIADO PARA EXPERIÊNCIAS DE DESEMPREGO ASSOCIADAS A SUBSÍDIO SOCIAL DE DESEMPREGO ^{(a), (b)}

	Classe Etária	Classificação		Antes de 1 de Julho de 1999	Depois de 1 de Julho de 1999	Diferença (Depois – Antes)	Diff-in-Diff
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Grupo 1	< 25	Tratamento	Duração Média (Desvio Padrão)	188,4 (0,56)	205,2 (0,44)	16,8 (0,71)	17,4 (1,32)
Grupo 2	[25;30[	Controlo	Duração Média (Desvio Padrão)	233,5 (0,91)	232,9 (0,62)	-0,6 (1,11)	- -
Grupo 3	[30;35[	Tratamento	Duração Média (Desvio Padrão)	276,5 (1,3)	299,6 (0,99)	23,1 (1,63)	17,5 (2,88)
Grupo 4	[35;40[	Controlo	Duração Média (Desvio Padrão)	346 (1,96)	351,6 (1,35)	5,6 (2,38)	- -
Grupo 5	[40;45[	Tratamento	Duração Média (Desvio Padrão)	384,7 (2,66)	393,8 (1,77)	9,1 (3,2)	3,5 (3,99)
Grupo 8	≥ 55	Tratamento	Duração Média (Desvio Padrão)	668 (3,78)	630,2 (2,72)	-37,8 (4,66)	-43,4 (5,23)

Notas: (a) Cálculos efectuados sobre os dados disponibilizados pelo Instituto de Informática e Estatística da Segurança Social (IIESS). (b) Duração em dias.

dia das experiências de desemprego subsidiado em todas as faixas etárias. A única exceção, estatisticamente significativa, consiste no comportamento da duração das experiências de desemprego subsidiado associadas a indivíduos com idade igual ou superior a 55 anos. Para estes beneficiários a reforma legislativa proporcionou uma diminuição significativa na duração média do período de desemprego subsidiado. Este resultado não parece estar de acordo com o esperado na medida em que a idade constitui um factor condicionante na reinserção dos indivíduos no mercado de trabalho. Porém, convém recordar que a reforma legislativa, em análise, não abrangia apenas alterações nos períodos máximos de concessão de subsídio, estipulava também, em particular, a antecipação da idade legal de acesso à pensão de velhice para os 55 anos. Esta última medida afecta o grupo em questão e poderá ter conduzido os beneficiários a cessarem mais cedo as suas prestações. Contudo, não temos possibilidade de verificar a veracidade desta situação porque não possuímos informação sobre o destino dos beneficiários após a sua saída do desemprego subsidiado.

No conjunto de experiências de desemprego subsidiado associadas a SD o efeito mais significativo da reforma legislativa observa-se em duas faixas etárias bem distintas. Os beneficiários com idade inferior a 25 anos e os beneficiários com idade compreendida entre os 50 e os 54 anos passam, em termos médios, a permanecer mais 2 semanas no desemprego subsidiado face à situação anterior, caracterizada por um regime de atribuição de subsídio menos generoso. Por outro lado, no seio dos beneficiários de SSD verifica-se que são os indivíduos mais jovens, com idade até aos 34 anos, que prolongam significativamente a sua permanência média no desemprego subsidiado. Neste grupo de indivíduos o aumento na duração média do desemprego subsidiado é próximo dos 18 dias.

Em síntese, a decomposição dos resultados por tipo de subsídio auferido permitiu observar um comportamento distinto entre beneficiários de SD e beneficiários de SSD. A evidência empírica indica que a introdução do novo regime de atribuição de subsídio produziu maiores efeitos na duração média do desemprego subsidiado dos beneficiários de SSD do que na duração média dos beneficiários de SD, apesar da possibilidade de existir sazonalidade associada a requerimentos de SSD. Os beneficiários de SD, após a exaustão do período de concessão, podiam prolongar por um período adicional as suas prestações de subsídio. Este facto poderá justificar o menor impacto da reforma legislativa de 1999 neste conjunto de beneficiários, na medida em que os resultados observados sugerem que o período adicional de subsídio é desde início incorporado no comportamento de oferta de trabalho destes indivíduos.

Os resultados para os beneficiários com idade igual ou superior a 55 anos indicam que a diminuição no período médio de desemprego subsidiado no grupo dos beneficiários de SSD foi mais forte do que a diminuição verificada no grupo dos beneficiários de SD. Admitindo que este comportamento resulta da possibilidade de antecipar a reforma, este facto é surpreendente uma vez que a ideia geral é a de que os desempregados titulares de SSD têm maiores dificuldades de acesso à reforma antecipada do que os titulares de SD em particular porque têm carreiras contributivas mais curtas e irregulares.

4.1. Análise de Duração

Posteriormente, para melhor compreender os efeitos da reforma legislativa de 1999 completámos o estudo não paramétrico, realizado na secção anterior, com uma análise das durações das experiências de desemprego subsidiado utilizando uma abordagem que resulta dos pressupostos do *Job Search model*. Esta estrutura de análise é na literatura existente designada por análise de duração.

A principal variável na informação recolhida é a duração, em dias, do período em que o beneficiário recebeu subsídio, permitindo-nos estimar a função de sobrevivência para cada um dos oito grupos etários no período anterior e posterior à reforma legislativa. A função de sobrevivência ($S(t)$) de cada

grupo etário, por período, foi determinada através do estimador proposto por Kaplan e Meier⁶ que corrige o facto de existirem experiências de desemprego subsidiado não completas⁷. Esta função indica-nos a probabilidade de o desemprego subsidiado durar pelo menos y dias, isto é, indica-nos a probabilidade de permanência dos beneficiários no desemprego subsidiado em cada momento do tempo.

Note-se, que a duração esperada do desemprego subsidiado pode ser relacionada com a função sobrevivência (Lancaster (1990)) através da seguinte igualdade:

$$E[T] = \int_0^{\infty} S(y) dy$$

que indica que as alterações na duração esperada do desemprego subsidiado (ver Quadros 3 e 4) decorrem de diferenças entre as funções de sobrevivência em cada um dos períodos em análise.

Os conjuntos de gráficos 2 e 3 apresentam as curvas de sobrevivência para cada modalidade de subsídio por grupo etário. O facto de os desempregados subsidiados após 1 de Julho de 1999 enfrentarem períodos máximos de concessão mais alargados explica o progressivo afastamento entre as curvas de sobrevivência ao longo da distribuição da duração. Embora se observe que esse prolongamento não influencia o comportamento dos beneficiários com experiências curtas de desemprego subsidiado.

O grupo de beneficiários de SD com idade entre os 25 e os 29 anos consiste num grupo cujo período máximo de concessão de subsídio não se alterou e por isso as diferenças entre as funções de sobrevivência reflectem as alterações agregadas do mercado de trabalho, que deverão ter tido impacto no grupo 1. A dimensão destas alterações será tanto maior quanto maior for a distância entre as curvas de sobrevivência. Em particular, este é o grupo que evidencia, de entre todos os grupos de controlo, o maior afastamento entre as curvas de sobrevivência. O facto de a curva de sobrevivência do período posterior à alteração legislativa estar sempre abaixo da curva de sobrevivência do período anterior à alteração legislativa indica melhorias significativas nas condições do mercado de trabalho para estes indivíduos. Refira-se ainda, que estas melhorias foram observadas ao longo de toda a distribuição da duração e não apenas no primeiro ano de desemprego subsidiado como foi referido na análise do quadro 3. Como os restantes grupos de controlo de SD e SSD não evidenciam alterações importantes nas condições agregadas do mercado de trabalho as diferenças entre as funções de sobrevivência para a maioria dos grupos de tratamento serão explicadas em grande parte pela adopção, em 1999, de um novo sistema de atribuição de subsídio de desemprego.

Nas classes etárias mais jovens observa-se que os desempregados subsidiados sob o novo enquadramento legal de subsídio de desemprego transitam para outro estado, que não o de desemprego subsidiado, a um ritmo significativamente menor do que os desempregados afectos ao sistema antigo, em especial os beneficiários de SSD. Neste último conjunto de indivíduos verifica-se que a diferença entre as probabilidades de sobrevivência, dois meses antes da expiração dos benefícios, ascende a 10 p.p. no grupo 1 e a 16 p.p. no grupo 3.

(6) Para detalhes sobre o estimador veja-se Kaplan e Meier (1958).

(7) Uma observação de duração diz-se censurada quando o momento inicial e/ou o momento final de registo da duração é desconhecido e, portanto, a censura pode-se verificar à esquerda e/ou à direita. A observação é censurada à esquerda se o momento em que ocorre o evento que determina o início da contagem do tempo é desconhecido e é censurada à direita se o momento de ocorrência do evento que finda a duração ocorre num momento posterior ao período de observação. Uma observação diz-se completa se não é censurada. No caso presente o conhecimento da data do requerimento da prestação de desemprego permite determinar o momento exacto a partir do qual o beneficiário passa a estar sob observação evitando a necessidade de censura à esquerda. No entanto, o período amostral termina a 31 de Dezembro de 2004 o que implica censura à direita, mas como as experiências de desemprego subsidiado consideradas na amostra deverão ter sido iniciadas numa janela temporal em redor de 1 de Julho de 1999 o número de observações censuradas à direita é insignificante (0,006%).

O comportamento dos indivíduos com idade igual ou superior a 45 anos é bastante distinto do anterior na medida em que se assiste a uma evolução com sinal contrário. O novo sistema de protecção social no desemprego, em particular a possibilidade de antecipação da reforma, provoca um aumento significativo da taxa de saída para fora do desemprego subsidiado destes indivíduos, nomeadamente ao nível das durações mais elevadas.

Gráfico 2

FUNÇÕES DE SOBREVIVÊNCIA ASSOCIADAS A EXPERIÊNCIAS DE DESEMPREGO DE BENEFICIÁRIOS DE SUBSÍDIO DE DESEMPREGO POR GRUPO ETÁRIO

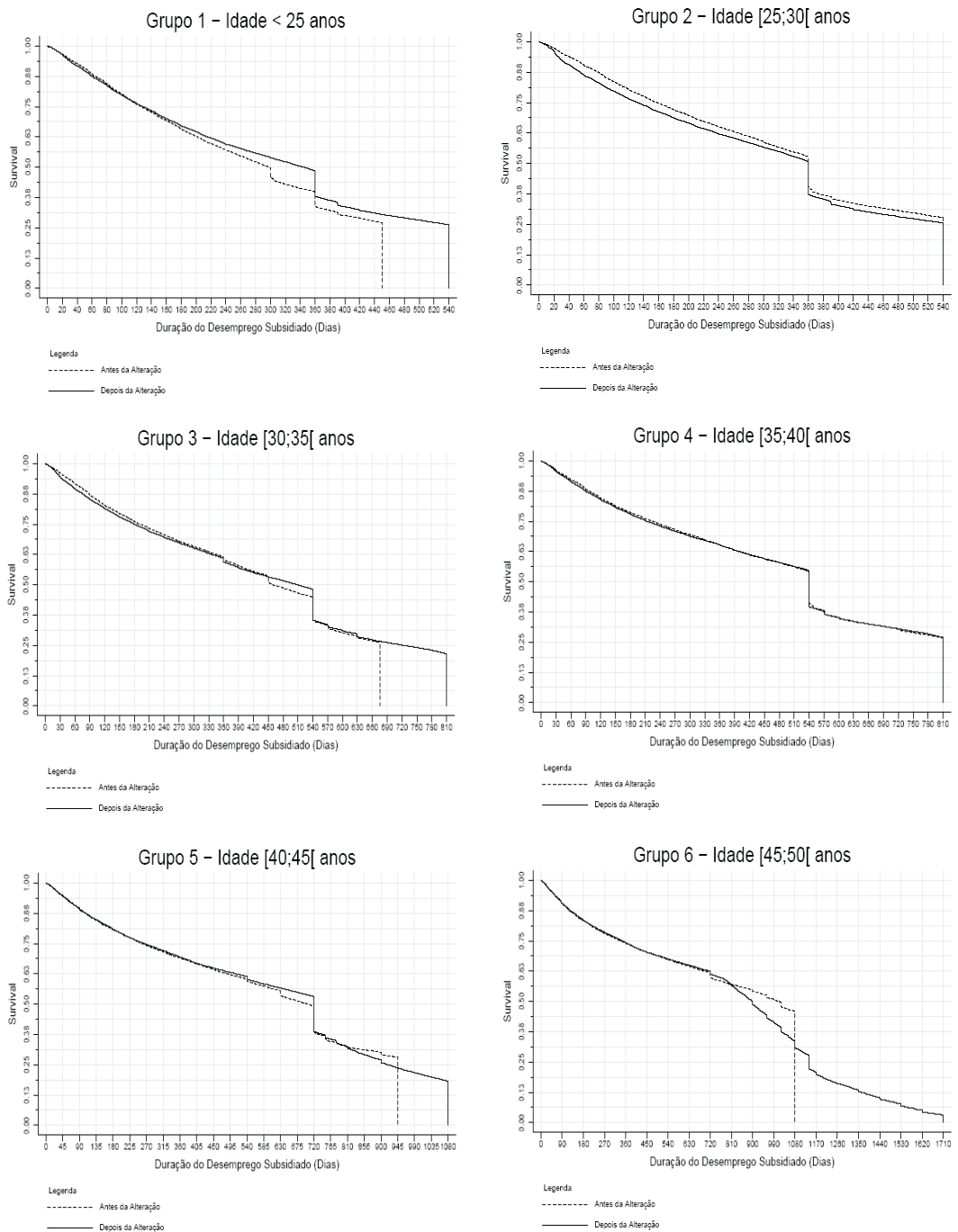


Gráfico 2 (continuação)

FUNÇÕES DE SOBREVIVÊNCIA ASSOCIADAS A EXPERIÊNCIAS DE DESEMPREGO DE BENEFICIÁRIOS DE SUBSÍDIO DE DESEMPREGO POR GRUPO ETÁRIO

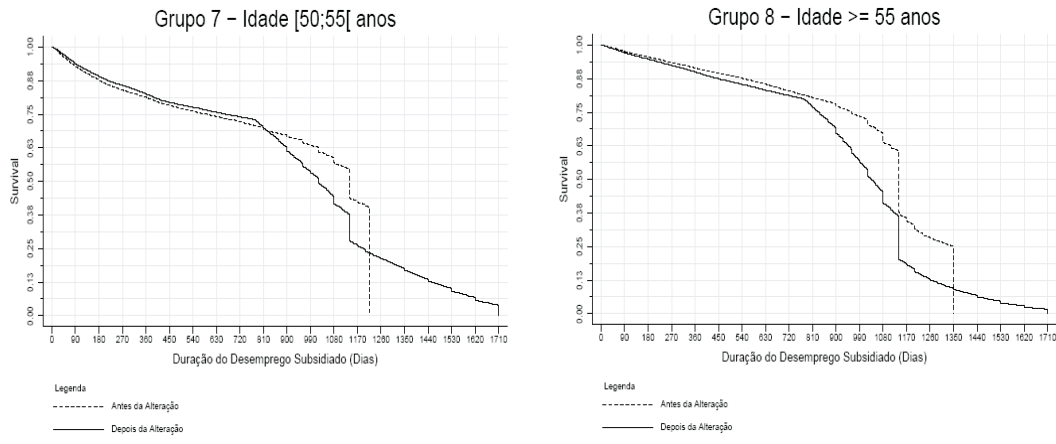


Gráfico 3

FUNÇÕES DE SOBREVIVÊNCIA ASSOCIADAS A EXPERIÊNCIAS DE DESEMPREGO DE BENEFICIÁRIOS DE SUBSÍDIO SOCIAL DE DESEMPREGO POR GRUPO ETÁRIO

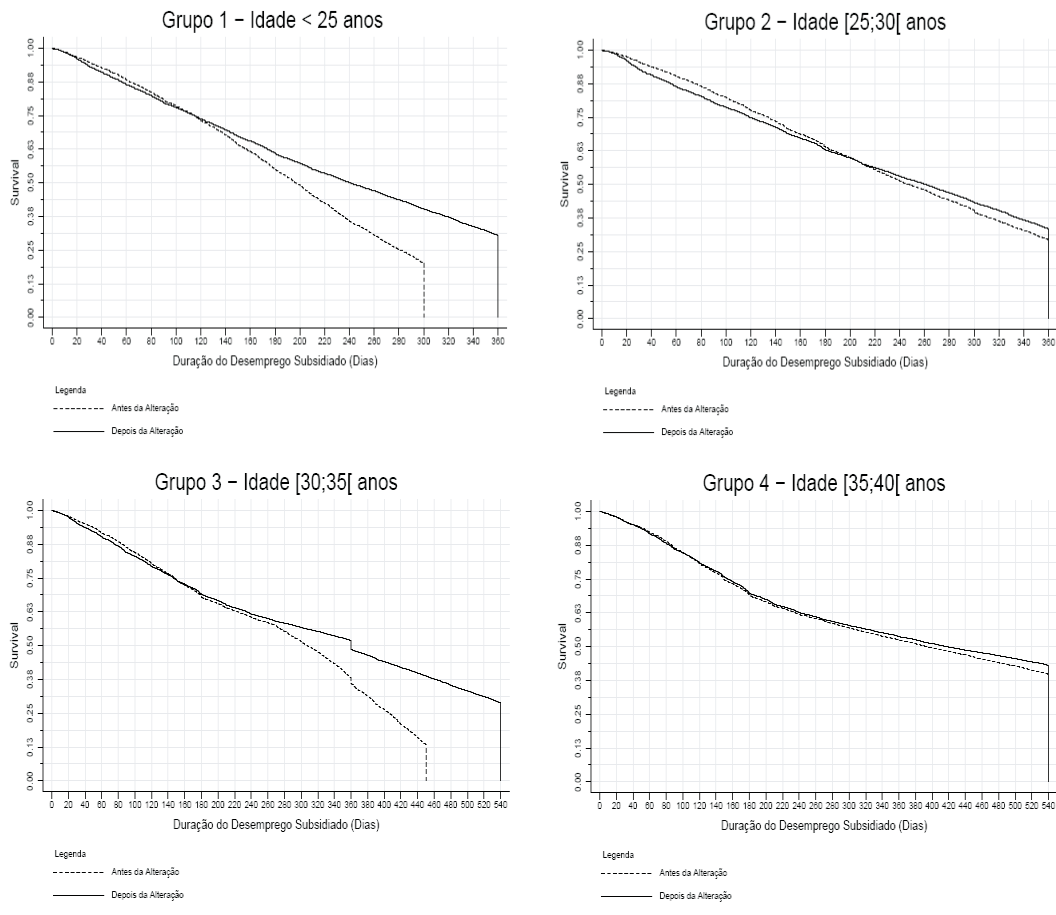
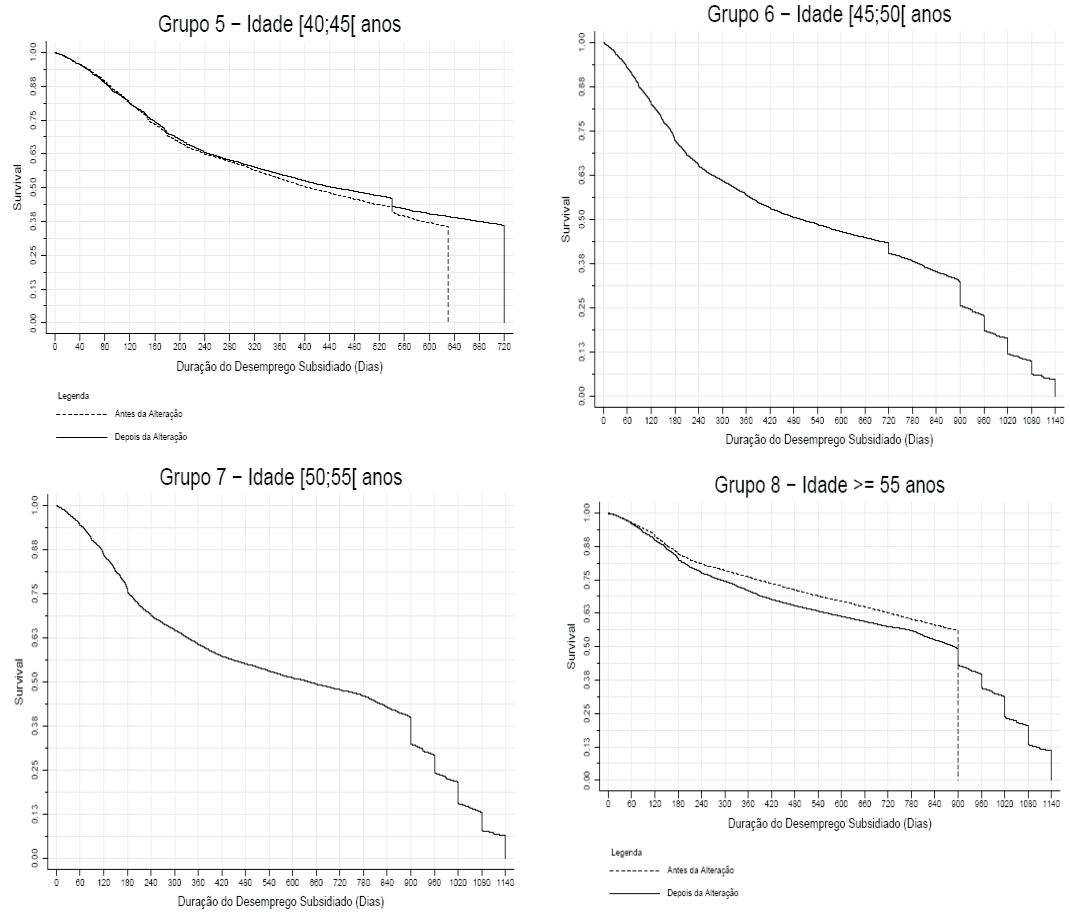


Gráfico 3 (continuação)

FUNÇÕES DE SOBREVIVÊNCIA ASSOCIADAS A EXPERIÊNCIAS DE DESEMPREGO DE BENEFICIÁRIOS DE SUBSÍDIO SOCIAL DE DESEMPREGO POR GRUPO ETÁRIO

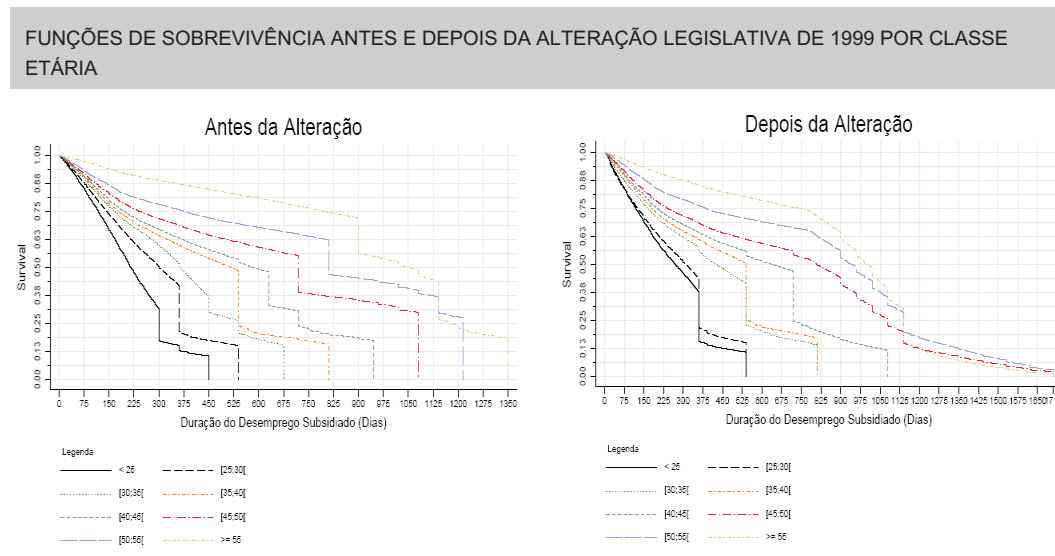


Em termos gerais, observa-se que foram os desempregados titulares de SD que menos ajustaram o seu comportamento em resposta à nova situação. Os longos períodos máximos de concessão de que podiam usufruir mesmo antes da alteração legislativa, através da recorrência ao SSS, poderão estar a condicionar o seu comportamento tornando-os indiferentes a prolongamentos no período máximo de concessão de subsídio que, em 1999, oscilaram entre 1 mês e 14 meses. Ainda assim, verifica-se que grande parte dos indivíduos que vêm prolongados os seus benefícios parece permanecer no desemprego subsidiado até esgotar esse período adicional.

Por último, importa referir que não se observa nenhuma reacção dos indivíduos, em ambas as modalidades de subsídio, no momento imediatamente anterior à expiração dos benefícios visto que as inclinações das curvas de sobrevivência mantêm a sua tendência.

Estes resultados devem ser interpretados com alguma prudência porque a simples comparação das funções de sobrevivência para os períodos antes e após a alteração legislativa por classe etária não permite a identificação de todos os efeitos. Primeiro porque não se controlam as diferentes situações dos desempregados subsidiados perante o mercado de trabalho e segundo porque existem características individuais dos beneficiários, como a qualificação escolar, que influenciam a taxa de saída do desemprego subsidiado e que não são observadas. Adicionalmente, os resultados retirados sobre as

Gráfico 4



durações mais elevadas poderão revestir-se de um maior grau de incerteza pelo facto de se utilizarem menos observações no cálculo das estimativas das probabilidades de sobrevivência.

A relação expectável entre os períodos máximos de concessão de subsídio de desemprego e a probabilidade de sobrevivência no desemprego subsidiado é ilustrada no Gráfico 4. Quanto mais dilatado for o período máximo de concessão maior é a probabilidade de sobrevivência dos indivíduos no desemprego subsidiado para uma particular duração. No entanto, não se pode ignorar o facto de a idade exercer, também ela, um impacto negativo na transição para fora do desemprego que consequentemente agrava ainda mais a probabilidade de sobrevivência no desemprego. Addison e Portugal (2003) estimaram com base no Inquérito ao Emprego do Instituto Nacional de Estatística que as taxas de saída do desemprego, em Portugal, decrescem efectivamente com a idade.

5. AVALIAÇÃO DO IMPACTO DA REFORMA LEGISLATIVA DE 2003

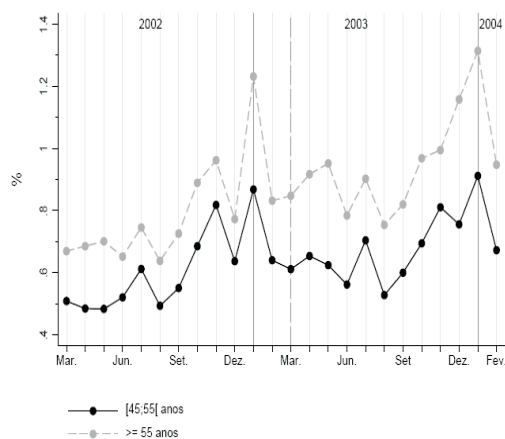
No contexto do PEPS pretende-se determinar se as decisões de oferta de trabalho dos indivíduos se alteraram em consequência da possibilidade de antecipação da idade legal de acesso à pensão de velhice para os 58 anos por parte dos desempregados com idade, à data do desemprego, igual ou superior a 55 anos. Para o efeito, a amostra seleccionada é composta por todos os requerimentos de subsídio de desemprego de indivíduos com idade igual ou superior a 45 anos iniciados em redor de 1 de Março de 2003, data de entrada em vigor do PEPS (Março de 2002 a Fevereiro de 2004).

À semelhança da análise efectuada na secção 4 utiliza-se o método Diferenças nas Diferenças. No entanto neste caso, existe um único grupo de controlo, composto por todos os beneficiários com idade à data do requerimento compreendida entre os 45 e os 54 anos, e um único grupo de tratamento, composto pelos restantes desempregados subsidiados que constituem os potenciais beneficiários da medida. Os processos de subsídio de desemprego iniciados antes de 1 de Março de 2003 constituem o grupo designado por “antes do PEPS” e os processos iniciados após essa data constituem o grupo designado por “depois do PEPS”.

A variável em análise nesta secção será o rácio entre o fluxo de desempregados subsidiados e a po-

Gráfico 5

EVOLUÇÃO MENSAL DA INCIDÊNCIA DO
DESEMPREGO SUBSIDIADO NA POPULAÇÃO
EMPREGADA



pulação empregada, sendo que o volume de trabalhadores no activo em cada mês e ano foi determinado a partir do Inquérito ao Emprego realizado pelo Instituto Nacional de Estatística.

A evolução mensal deste rácio durante Março de 2002 e Fevereiro de 2004 é apresentada no gráfico 5, observando-se que os valores da incidência referentes ao grupo de controlo são sempre inferiores aos valores da incidência referentes ao grupo de tratamento. Os meses de Janeiro de 2003 e de Janeiro de 2004 são caracterizados por rácios elevados. Porém, são considerados sazonais uma vez que são observados em ambos os grupos em análise. A única alteração importante entre o grupo de controlo e o grupo de tratamento ocorre no final de 2002 início de 2003. No grupo dos beneficiários com idade igual ou superior a 55 anos a incidência relativa ao mês de Janeiro de 2003, ainda que sazonal, explode face ao mês de Novembro de 2002. Este comportamento não é observado no grupo de controlo e, portanto, poderá traduzir a reacção dos indivíduos à futura possibilidade de anteciparem a reforma já que terão de ser beneficiários de subsídio para poderem usufruir da medida. A partir do gráfico verifica-se ainda algumas diferenças menores entre os grupos, nomeadamente em redor do mês de entrada em vigor do programa e no período que decorre entre Novembro de 2003 e Janeiro de 2004. De um modo geral os resultados sugerem que não houve uma reacção clara dos indivíduos à diminuição da idade legal de acesso à reforma.

Para terminar, no quadro 5 são apresentados os resultados da incidência média do desemprego subsidiado na população empregada, em percentagem. Na coluna (6) é calculada a primeira “diferença” da incidência média que pretende retirar ao possível impacto da introdução do PEPS os efeitos inerentes ao próprio grupo, enquanto a diferença apresentada na coluna (7) procura eliminar do impacto os efeitos comuns entre grupos, nomeadamente ao nível das alterações no mercado de trabalho. Esta última coluna identifica, então, o impacto da redução da idade legal de acesso à pensão de velhice para os 58 anos sobre a incidência média.

O grupo composto pelos beneficiários com idade compreendida entre os 45 e os 54 anos é de controlo e, portanto, qualquer oscilação na incidência média é atribuída a alterações no mercado de trabalho. Este grupo está representado na última linha do quadro 5 e apresenta, para ambos os períodos, uma incidência média inferior à do grupo de tratamento. As três diferenças calculadas sugerem um aumento na incidência média, no entanto, observa-se que as alterações nas condições do mercado

Quadro 5

INCIDÊNCIA MÉDIA DO DESEMPREGO SUBSIDIADO NA POPULAÇÃO EMPREGADA ^(a)						
Classe Etária	Classificação		Antes de 1 de Março de 2003	Depois de 1 de Março de 2003	Diferença (Depois – Antes)	Diff-in-Diff
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
≥ 55	Tratamento	Incidência Média (%) (Desvio Padrão)	0,79 (0,049)	0,95 (0,046)	0,16 (0,067)	0,09 (0,07)
[45;55[	Controlo	Incidência Média (%) (Desvio Padrão)	0,61 (0,037)	0,68 (0,031)	0,07 (0,049)	- -

Nota: (a) Cálculos efectuados sobre os dados disponibilizados pelo Instituto de Informática e Estatística da Segurança Social (IIESS) e os dados do Inquérito ao Emprego realizado pelo Instituto Nacional de Estatística (INE).

de trabalho e o impacto da antecipação da reforma na incidência média não são estatisticamente significativos. Este facto leva-nos a concluir que os potenciais beneficiários da medida em análise não alteraram significativamente as suas decisões de oferta de trabalho. A justificar este resultado poderão estar dois factores, por um lado as condições de acesso demasiado restritivas e, por outro, o facto de esta medida ser já considerada em diplomas anteriores.

6. CONCLUSÃO

A análise empírica apresentada ao longo das secções anteriores investigou a forma como o sistema de subsídio de desemprego condicionou as decisões de oferta de trabalho dos desempregados subsidiados em Portugal durante o período de 1998 a 2004.

Relativamente à reforma legislativa de 1 de Julho de 1999 os resultados sugerem uma relação negativa entre a duração dos períodos máximos de concessão e a probabilidade de saída do desemprego subsidiado para diferentes classes etárias de trabalhadores. Atendendo ao facto de no período em análise não se terem repetido episódios de desemprego a evidência empírica é então bastante clara quanto à magnitude desta relação. E por conseguinte, verifica-se que a generosidade do subsídio de desemprego produz efeitos indesejados desfavorecendo as transições para o emprego. Este facto, conduz inevitavelmente a questionar a adequação do actual sistema social de protecção no desemprego.

Os maiores aumentos decorrentes da alteração dos períodos máximos de concessão sucederam nas classes etárias mais jovens com as magnitudes a variarem em função do tipo de subsídio auferido. Por outro lado, no conjunto de beneficiários com maior experiência profissional o aumento dos períodos máximos de concessão não se traduziu necessariamente na diminuição da taxa de saída do desemprego subsidiado. Para estes indivíduos observa-se um comportamento singular caracterizado pela diminuição da duração da experiência de desemprego subsidiado, justificado em parte pela possibilidade de antecipação da reforma. Estas diferentes situações reflectem que houve um impacto diferenciado da alteração legislativa na duração do desemprego subsidiado consoante o tipo de subsídio auferido e a idade do beneficiário.

Relativamente, ao efeito da possibilidade de antecipação da idade legal de acesso à pensão de velhice, integrada no PEPS, sobre a oferta de trabalho os resultados indicam não existir evidência a favor de uma relação significativa. No essencial, podemos concluir que a associação diminuta se deve ao facto de o período de análise escolhido para a avaliação desta alteração não ter sido o ideal, na medi-

da em que o anterior enquadramento legal sobre esta matéria já pressupunha a possibilidade de antecipação da reforma dos desempregados subsidiados.

A extensão de algumas destas conclusões à generalidade do mercado de trabalho é tentadora mas incorrecta. Primeiro porque o desemprego numa economia não se reduz à existência de desemprego subsidiado. Segundo porque, como já foi referido, o comportamento do universo dos desempregados subsidiados não está associado ao do universo dos desempregados não subsidiados. Em particular, estes últimos ao não usufruírem desta fonte de rendimento durante o período do desemprego possuem menos incentivos para permanecerem desempregados e por isso a intensidade de procura de um novo posto de trabalho é diferente da dos desempregados subsidiados. Esta situação reflecte-se em diferentes comportamentos da taxa de saída para fora do desemprego.

7. REFERÊNCIAS

- Addison, J. e Portugal, P. (2003), "Six Ways to Leave Unemployment", Institute for the Study of Labor (IZA), IZA Discussion Paper No. 954.
- Addison, J. e Portugal, P. (2004), "How Does the Unemployment Insurance System Shape the Time Profile of Jobless Duration?", Institute for the Study of Labor (IZA), IZA Discussion Paper No. 978.
- Banco de Portugal, "Relatório Anual", várias edições.
- Kaplan, E., Meier, P. (1958), "Nonparametric Estimation from Incomplete Observations", *Journal of the American Statistical Association*, vol. 53, pp. 457-481.
- Katz, L. e Meyer, B. (1990), "The Impact of the Potential Duration of Unemployment Benefits on the Duration of Unemployment", *Journal of Public Economics*, vol. 41, pp. 45-72.
- Keifer, N. (1988), "Economic Duration Data and Hazard Function", *Journal of Economic Literature*, vol. 26, pp. 646-679.
- Moffitt, R. e Nicholson, W. (1982), "The Effect of Unemployment Insurance on Unemployment: The case of Federal Supplemental Benefits", *The Review of Economics and Statistics*, vol. 64, pp. 1-11.
- Mortensen, D. (1970), "Job Search, the Duration of Unemployment, and the Phillips Curve", *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 60 (5), pp. 847-862.
- Neuman, G., "Search Models and Duration Data", *Handbook of applied econometrics*, chapter 4.
- Ours, J. van e Vodopivec, M. (2005), "How Changes in Benefits Entitlement Affect the Duration of Unemployment", Tilburg University, Center for Economic Research, Discussion Paper nº 30.
- Ours, J. van e Vodopivec, M. (2004), "How Changes in Benefits Entitlement Affect the Job-Finding: Lessons from the Slovenian "Experiment"", Institute for the Study of Labor (IZA), IZA Discussion Paper no. 1181.