

A regulamentação do mercado de trabalho português: um choque tecnológico

Álvaro A. Novo

Banco de Portugal & U. Lusófona

Julho 2015

Resumo

A recuperação do mercado de trabalho português é ténue. O emprego está 5,2 por cento abaixo do nível anterior à crise; em Espanha apenas 1,3 por cento abaixo; e na Irlanda já excede mesmo em 3,6 por cento. A perda de população, comparável com a da década de 1960, reduziu o potencial produtivo da economia portuguesa. A queda do preço do petróleo e a desvalorização do euro atenuaram o problema, mas não são fatores estruturais de crescimento. É necessário criar uma regulamentação do mercado de trabalho mais próxima da fronteira tecnológica. Uniformizar os contratos de trabalho e introduzir incentivos corretos no seguro de desemprego são dois passos necessários para promover um crescimento sustentado no investimento nas relações laborais. (JEL: J08, J41, J65)

Introdução

Entre os países intervencionados no âmbito de programas de ajuda internacional, Grécia, Irlanda e (parcialmente o setor bancário em) Espanha, a recuperação do mercado de trabalho português está longe de ser um sucesso. Se tomarmos como referência o início do programa de assistência económica e financeira, o emprego total em Portugal é mais baixo 5,2 por cento, enquanto em Espanha é mais baixo 1,3 por cento e no caso irlandês o valor de 2014 já excede em 3,6 por cento o de 2009. Entre esses países, apenas Portugal e Grécia observam uma queda da população relativamente ao período pré-crise. Sendo o trabalho um dos fatores produtivos, alguns argumentam mesmo que o mais importante, esta diminuição da população ativa tem consequências negativas para o produto potencial.

Nestas circunstâncias é importante considerar um conjunto de medidas que impulsionem de forma duradoura o produto potencial da economia portuguesa. Não podemos dar por adquiridas a queda do preço do petróleo

As opiniões expressas nestes artigos são da responsabilidade do autor, não constituindo naturalmente a opinião do Banco de Portugal ou do Eurosistema. Eventuais erros ou omissões são também da exclusiva responsabilidade do autor.

E-mail: anovo@bportugal.pt

e a desvalorização do euro como fatores impulsionadores. Sem esquecer o nosso contexto específico (Secção 2) e socorrendo-nos dos conhecimentos que correspondem às “melhores práticas” na organização de um mercado de trabalho (Secção 3), este artigo considera um conjunto de medidas para alterar estruturalmente o mercado de trabalho português.

As medidas propostas têm como visão a proteção do rendimento, o que passará por reduzir a segmentação no emprego e no não-emprego (Secção 4). Para tal, considera-se uma uniformização dos contratos de trabalho que limite o uso de contratos a prazo e uma reformulação do sistema de seguro de desemprego. Esta última com duas componentes. Do lado das empresas, induz-se uma internalização dos custos do desemprego, criando um sistema de *bonus/malus*. Do lado dos trabalhadores, as contas individuais reduzem a mutualização dos riscos, promovendo a utilização mais racional do seguro de desemprego, que se pretende universal para todos os trabalhadores.

Apesar do mercado de trabalho ser o mais importantes dos mercados, há outras áreas cujo mau funcionamento é pernicioso para a eficiência da economia portuguesa. A fiscalidade, a justiça e o mercado do produto, não cabendo neste espaço, não devem ser esquecidas.

Mercado de Trabalho: caracterização

Nicholas Kristof, no *New York Times* de 19-9-2015, dá-nos nota que um “briefing posted on the White House website explained why Saudi Arabia would be a good partner in battling ISIS: ‘Saudi Arabia has an extensive border with Syria’,” recomendando de seguida que sejamos cétricos sempre que se justifica uma guerra com um país que não sabemos onde fica.¹

Se levarmos a sério este sensato conselho, caracterizar os actores do mercado de trabalho – trabalhadores e empresas – é condição necessária para formular propostas com possibilidade de sucesso.

Ao longo dos anos foram alimentados mitos sobre o funcionamento do mercado de trabalho português, criando sobretudo uma falsa noção de falta de flexibilidade. Confundi-se o conceito de flexibilidade com o de eficiência.

O primeiro mito fazia-nos crer que em Portugal os fluxos trimestrais de trabalhadores – contratações e cessações – eram extremamente baixos. O mito foi alimentado, por exemplo, por Blanchard e Portugal (2001), colocando os fluxos de trabalhadores entre 21 a 28 por cento dos observados nos Estados Unidos. Mas Centeno *et al.* (2007, 2008) e Centeno e Novo (2012) mostram que os fluxos trimestrais de trabalhadores na economia portuguesa chegam pelo menos a 2/3 dos americanos, ou seja, 200 por cento acima dos até então reportados. A evidência mostra que a rotação no mercado de trabalho

1. As fronteiras síria e saudita nunca coincidem, distando pelo menos cerca de 100 quilómetros.

português está entre as mais elevadas da Europa. Há flexibilidade contratual em Portugal. Infelizmente, não há eficiência. Há uma parte substancial dos trabalhadores portugueses que roda entre empregos – sobretudo com contratos a prazo – alimentando uma forma ineficiente de flexibilidade.

O segundo mito teve que esperar pela crise que se abateu sobre Portugal em 2010 para que também se dessem os primeiros passos para o erradicar. Em 2013, o Fundo Monetário Internacional publica no seu relatório sobre a economia portuguesa um histograma onde mostra que não há cortes salariais (IMF 2013). Na lógica de um mercado à vista, o facto de os salários dos trabalhadores portugueses não caírem justificaria o aumento do desemprego (excesso de oferta). Mas desde Galileu Galilei que sabemos que a verdade não é filha da autoridade, mas do tempo. Do pseudo-histograma não constavam mais de 15 por cento de relações laborais registadas no organismo oficial da Segurança Social portuguesa. As observações omitidas correspondiam a cortes salariais (nominais). Estava traçado o caminho para romper com mais um mito.

Todos os dados oficiais mostram que há um número substancial de trabalhadores que mantendo o mesmo emprego vêem os seus salários totais cortados de um ano para o outro. Os dados dos Quadros de Pessoal em 2010 e 2011 reportam uma média de 29.7 por cento de trabalhadores com cortes salariais. Em períodos de maior vigor económico, 1994 a 2008, a média era de 18.7 por cento (em 2004, ano de recessão em Portugal, chega a 28.1 por cento). Paralelamente, há também salários congelados (com variação anual nula). Para o período recente, 14.6 por cento e, para o período de 1994 a 2008, 7.4 por cento.

Também aqui os números não se afastam de outros mercados de trabalho. Elsbey *et al.* (2013), com os dados do *New Earnings Survey* do Reino Unido, mostram que há mais congelamentos salariais do que em Portugal, 18.7 e 8.6 por cento, respetivamente para os períodos referidos. Os números de cortes salariais são semelhantes aos portugueses, no período de 1994 a 2008, 20.2 por cento, e mais recente 23.4 por cento.

Esta regularidade é confirmada nos dados do *Survey of Income and Living Conditions (SILC, Eurostat)*, para o período de 2003 a 2009. Em média, na Áustria, Bélgica, Alemanha, Dinamarca, Espanha, França, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Holanda, Suécia e o Reino Unido, 30.3 por cento e 6.2 por cento dos trabalhadores reportam cortes e congelamentos salariais, respetivamente. Em Portugal, os mesmos dados, resultam em valores de 34 por cento e 5 por cento, respetivamente acima e abaixo da média dos outros países europeus. Não há qualquer idiossincrasia da economia portuguesa; o mercado de trabalho rege-se pelos mesmos princípios económicos e, portanto, reage de forma similar.

Extintos os mitos, passamos a uma breve caracterização da economia portuguesa no período mais recente. Com a crise financeira internacional de 2008, o desempenho da economia portuguesa, já fraco, tornou-se dramático,

com reflexos profundos no mercado de trabalho. A taxa de desemprego quase duplicou entre 2007 e 2013, passando de 8,5 por cento para 16,4 por cento, correspondendo a um aumento de 430 mil desempregados. Em paralelo, Portugal perdeu 680 mil empregos. O carácter estrutural de algumas das perdas, e.g. construção e trabalhadores mais velhos e menos qualificados, levanta questões de reintegração e de desemprego de longa duração.

Pensar-se-á que os problemas da redução do emprego e do aumento do desemprego resultam dos despedimentos e encerramentos de empresas. Contudo, o que move o ciclo do emprego são as contratações, não as cessações de contratos. Antes da crise, em média, a Segurança Social registava 250 mil novas contratações num trimestre e um pouco menos de 250 mil cessações de contrato. Após 2009, os fluxos de contratações trimestrais não ultrapassam os 140 mil novos contratos. A queda estendeu-se às cessações, que se situam nas 190 mil por trimestre. Conclui-se que o problema principal não reside nas cessações, mas sim na falta de contratações. Daí que a tónica das reformas estruturais e das políticas conjunturais tenha que ser colocada nas contratações. O pleno emprego, que hoje é juridicamente sinónimo de impedir cessações contratuais, só é possível com criação de emprego.

A segmentação é o problema estrutural do mercado de trabalho português. Segmentação no emprego e no não-emprego.

A divisão no emprego entre aqueles que têm contratos permanentes e os que têm contratos a prazo. Os contratos a prazo foram introduzidos em 1976, mas têm vindo a ganhar importância na gestão de recursos humanos. No 1º trimestre de 2015, entre os trabalhadores por conta de outrem 21,2 por cento tinham um contrato a prazo ou outra forma temporária de emprego. Esta tendência de utilização mantém-se dado que, em média trimestral, 90 por cento dos empregos conseguidos pelos desempregados e inactivos são sob a forma de contratos temporários. A utilização de formas contratuais ditas mais flexíveis tem ganho importância na Europa, mas mais em alguns países. Em 2014, Portugal e Espanha tinham taxas de utilização destas formas contratuais superiores em mais de 50 por cento à média de 14 por cento da União Europeia.

A divisão entre os que têm protecção de rendimento no não-emprego e os que não têm acesso ao seguro de desemprego. Em resultado da curta duração dos contratos e da rotação de trabalhadores, uma parte significativa não consegue acumular períodos contributivos que lhes dêem acesso ao seguro de desemprego. Em 2007, dos 441 mil desempregados, apenas 245 mil (56 por cento) recebia seguro de desemprego. Em 2013, esta percentagem caiu 14 pontos percentuais para 42 por cento (293 mil em 713 mil). Em conexão com os fenómenos no emprego, a segmentação estende-se aos períodos de não-emprego.

Mercado de Trabalho: elementos estruturantes

Face ao cenário do mercado de trabalho português, é necessário reformar a sua estrutura. Mas não o devemos fazer sem reconhecer quais são os elementos estruturantes de um mercado de trabalho moderno.

Oferta, procura e instituições: produtividade e salários.

O salário e o trabalho são determinados no mercado de trabalho como o resultado da interação entre a procura, a oferta e as instituições.

A procura de trabalho deriva das necessidades das empresas adquirirem os serviços do trabalho. A oferta de trabalho é composta pelos trabalhadores, que estão dispostos a transacionar horas de trabalho em troca de um salário. Mas o funcionamento do mercado de trabalho depende também das instituições, definidas como toda a regulação existente.

Contudo, há uma característica que distingue o mercado de trabalho dos outros mercados: o serviço transacionado tem "vontade própria". Ao contrário das maçãs, no mercado de trabalho é importante conhecer os atores da procura e da oferta. Não podemos pensar no funcionamento do mercado de trabalho apenas em termos do excesso de oferta ou de procura porque o desemprego coexiste com postos de trabalho vagos e com um esforço permanente de procura do melhor parceiro. Da qualidade deste esforço depende o sucesso da economia.

Há dois princípios que sustentam estas diferenças.

Primeiro, o elemento estruturante do mercado de trabalho são os pares trabalhador-empresa. A formação destes pares decorre num meio de informação imperfeita e assimétrica. Nestas circunstâncias, o salário tem uma função acrescida na afetação das qualificações dos trabalhadores às necessidades das empresas.

Como o serviço transacionado tem vontade própria, o trabalhador tem um papel decisivo. Esta diferença é crucial: o salário pago influencia de forma positiva a produtividade. O salário pago em cada momento não tem que ser igual à produtividade marginal do trabalhador (noção de salário de eficiência). Ao salário é atribuído um papel de incentivo, o mercado de trabalho deixa de ser um "mercado à vista", na procura de melhores empregos surge o desemprego voluntário.

Se as instituições penalizam as relações laborais longas, reduzem-se as possibilidades de empresas e trabalhadores investirem nessas relações, com prejuízo para a estabilidade dos postos de trabalho e, portanto, para a produção. Ou seja, as consequências da precariedade nos postos de trabalho induzidos pela regulamentação têm consequências muito para além das que se estabelecem no relacionamento entre a empresa e o trabalhador.

Segundo, o funcionamento do mercado de trabalho não é concebível sem regulação. A ocorrência de falhas de mercado (diferenciais de informação, de

poder de mercado e de aversão ao risco) é a principal razão para a existência de regulação. O principal mecanismo de regulação é o contrato de trabalho.

Contrato de trabalho.

O contrato de trabalho tem como principais objectivos: regular o risco da relação laboral; reduzir as consequências da assimetria de informação entre empregador e trabalhador; e regular a dependência mútua nos investimentos de empregadores e trabalhadores. Ao desempenhar estas funções o contrato limita as consequências negativas do diferencial de informação e poder negocial entre as duas partes. Tal como noutras áreas económicas, o contrato condiciona o comportamento futuro, tornando-o tão previsível quanto possível.

O contrato tem a função de prolongar a duração das relações laborais, não porque as torne mais difíceis de romper, mas porque incentiva os investimentos produtivos ao proteger o retorno de cada uma das partes.

Apesar dos esforços de cada uma das partes, as relações laborais por vezes terminam de forma prematura. Estas situações são tanto mais destruidoras de capital quanto maior for o investimento realizado por cada uma das partes. Caso o trabalhador abandone a empresa após receber formação, a empresa não usufrui do retorno para o investimento que faz. A mesma incerteza se coloca ao trabalhador sempre que faz investimentos específicos à relação laboral. A existência de um contrato, ao prever obrigações e direitos para as partes, limita a incerteza induzida pela dependência de uma parte na outra e, desta forma, reduz a incerteza da função produtiva.

Através da protecção que confere, o contrato serve como um seguro que as empresas providenciam aos seus trabalhadores. Estes são mais avessos ao risco pelo que requerem uma maior protecção face a flutuações na procura. A empresa disponibiliza esse seguro (compensações por despedimento) como contrapartida de salários mais baixos. A discussão em torno do impacto no emprego das diferentes provisões da legislação de protecção ao emprego tem um contributo importante em Lazear (1990), Blanchard e Tirole (2008) e Boeri (2010).

A protecção no não-emprego.

A protecção no desemprego assume preferencialmente a forma de um seguro universal para todos os trabalhadores, mitigando os incentivos negativos sobre a procura de um novo emprego e sobre a manutenção do posto de trabalho. Este problema indesejável é designado de risco moral. No caso dos trabalhadores, está associado ao facto do seguro ser economicamente um subsídio ao lazer. Pelo lado das empresas, pode gerar uma maior rotação de trabalhadores. A protecção ao rendimento proporcionada pelo seguro de desemprego de carácter mutualista, como o português, leva as empresas e os trabalhadores a não internalizarem todos os custos que impõem à sociedade.

Construir um mercado de trabalho para o século XXI

A definição da regulação do mercado de trabalho não é uma tarefa simples. Deve ser desenhada cuidadosamente pois interfere na formação dos pares trabalhador-empresa, mas também condiciona dimensões sociais (e.g. familiares). Esta é uma relação atomizada, mas que deve ser regulada porque há assimetria de informação e de poder negocial. O legislador deve criar regulação que aproxime o custo privado de terminar uma relação laboral ao seu custo social.

Procurando manter-se fiel a este princípio, as propostas que a seguir se discutem têm uma finalidade: transformar a proteção ao emprego em proteção ao rendimento, no emprego e no não-emprego. A primeira requer uma regulação eficiente dos contratos de trabalho, que proteja os investimentos na relação laboral. A segunda estabelece um contrato tripartido entre o trabalhador, a empresa e a sociedade para a partilha dos custos e benefícios dessa proteção.

O novo sistema assenta na redução da segmentação, utilizando de forma coerente dois instrumentos: a uniformização do contrato de trabalho e o sistema de proteção no não-emprego.

Uniformizar o contrato de trabalho

A nova legislação laboral deve alterar a forma ineficiente como se promove a proteção ao emprego, que deixa desprotegida uma fracção crescente da população.

A maior diferença entre contratos reside na incerteza jurídica no término do contrato. É inexistente nos contratos a prazo e elevada nos contratos permanentes. É necessário reduzir estas diferenças e, portanto, devolver aos contratos a sua razão de ser económica. Para isso, deve-se uniformizar o contrato de trabalho, acabando com a separação que a legislação promove entre contratos a prazo e contratos permanentes.

O contrato não é uma característica produtiva do posto de trabalho, mas interfere com os incentivos aos investimentos na relação laboral. O novo contrato deve ser implementado partindo dos contratos permanentes, mas ajustando as suas características. Em particular, deve equilibrar a componente processual de proteção dos direitos das duas partes. Isto consegue-se com o pagamento de compensações mais generosas e períodos de pré-aviso de despedimento mais alargados, equilibrados com períodos experimentais mais longos e estabelecendo um conjunto limitado de razões não-económicas para o despedimento.

A proximidade com os actuais contratos permanentes começaria pelo facto de não existir uma data de cessação pré-estabelecida. Os despedimentos só serão admissíveis com justa causa, mas têm sempre uma compensação pecuniária para ressarcir o trabalhador dos seus investimentos. Ao pagar a

compensação, a empresa está também a internalizar os custos sociais que impõe à sociedade; o custo privado do despedimento para a empresa é sempre menor do que o custo social do despedimento.

Os contratos a prazo devem ser abolidos, excepto em situações bem definidas (por exemplo, substituição de trabalhadores ausentes por maternidade/paternidade, doença ou incapacidade temporária).

A intervenção do poder judicial nas decisões de cessação de contrato limitar-se-ia às questões de discriminação (e.g. género, idade ou actividade sindical). Desta forma, reduzir-se-ia a necessidade de envolver o sistema judicial na análise económica dos processos de despedimento.

Internalizar os custos de despedimento

Em Portugal, o financiamento do sistema de seguro de desemprego é feito de forma igual para todas as empresas através de uma proporção da taxa contributiva para a Segurança Social única. Contudo, mais de metade das empresas portuguesas não tem ex-trabalhadores com processos de seguro de desemprego e aquelas que os têm apresentam uma distribuição do peso das despesas com esses seguros na massa salarial bastante desigual. Há uma subsídição cruzada das “boas” (pouco uso) empresas para as “más” (muito uso). Os custos com os despedimentos não são completamente internalizados.

A introdução de um mecanismo semelhante ao que na actividade seguradora se designa de *bonus/malus* penalizaria, sob a forma de maiores contribuições para a segurança social, as empresas que induzem um recurso mais elevado ao seguro de desemprego. Para promover a internalização dos custos sociais pelas empresas deve-se associar directamente as taxas de contribuição com as despesas em seguros de desemprego e a rotação de trabalhadores de cada empresa. Como referência numérica pode-se utilizar os rácios de uso de todas as empresas nos últimos três anos para depreender o que é uma actividade “normal” de rotação e utilização do seguro de desemprego. Pode-se, então, dividir as empresas e criar as taxas contributivas crescentes em três níveis: baixo, normal e elevado.

Pelo incentivo correcto que este sistema gera junto das empresas, levaria a uma redução da rotação de trabalhadores e das necessidades de financiamento da Segurança Social.

Contas individuais: o seguro de desemprego

A conceção óptima do seguro de desemprego deve considerar o equilíbrio entre o efeito de liquidez e o efeito de substituição. O primeiro é virtuoso pois permite aos trabalhadores alisar o consumo entre os períodos de emprego e desemprego, proporcionando uma mais eficaz procura de emprego. Pelo contrário, o segundo gera um incentivo à redução da oferta de trabalho, actuando como um subsídio ao lazer. O seguro de desemprego deve ser

pensado para promover o efeito de liquidez. É isso que as contas individuais fazem.

As contas individuais funcionam como um seguro para períodos de desemprego. As contribuições sociais - que não têm que ser diferentes das actuais - acumulam um saldo na conta, que pode ser utilizado sempre que o trabalhador estiver desempregado involuntariamente. Com a finalidade de cobrir contas com fundos insuficientes, uma fracção da contribuição alimenta uma componente solidária. Esta componente, com um nível julgado socialmente desejável, dá a todos os trabalhadores a garantia de receber algum rendimento quando perderem involuntariamente o emprego. No final da vida ativa, o trabalhador recebe o saldo remanescente. O funcionamento destas contas coloca a responsabilização da utilização no trabalhador - é o seu dinheiro - e reduz o problema de risco moral associado ao efeito de substituição - o dinheiro deixa de ser de todos os contribuintes.

O sistema de desemprego deverá ainda considerar estabilizadores automáticos associados ao ciclo económico nas suas condições de acesso. Os períodos de concessão podem ser prolongados automaticamente em situações recessivas. Similarmente, os prazos de garantia (número mínimo de meses de contribuição) podem, também, variar com o ciclo económico.

A utilização de contas individuais não é uma proposta esotérica. Há experiências em países como a Áustria, o Chile, a Colômbia e a Estónia, com avaliações favoráveis.

Conclusões

A mudança gera vencedores e perdedores. Melhor, gera novos vencedores e novos perdedores. Não nos devemos esquecer dos actuais milhares de desempregados, dos novos emigrantes e dos trabalhadores com contratos precários; estes nada ganharam com o actual status quo. Mas a mudança justifica-se se o bem-estar do país aumentar. Para facilitar a transição e a adesão à mudança é necessário encontrar os mecanismos para compensar os que possam ficar a perder com as reformas, para as viabilizar sem destruir o capital social.

Na presença de uma elevada proteção, os titulares de emprego não investem em mais formação e os pretendentes (jovens estudantes) em face das poucas oportunidades à sua disposição (e da futura proteção) baixam também o nível de investimento em educação. O sistema fiscal é um obstáculo e o deficiente acesso à justiça perpetua a desigualdade.

As reformas propostas têm como objectivo gerar um mercado de trabalho mais eficiente e uma sociedade mais justa. Com menos segmentação do mercado de trabalho e mais equidade no acesso às melhores oportunidades de trabalho. No seu conjunto promovem um aumento da produtividade e do crescimento em Portugal. A regulamentação do mercado deverá sempre

facilitar estes processos de transição, sem perverter os incentivos e induzindo investimento dos trabalhadores e das empresas.

Referências

- Blanchard, Olivier e Pedro Portugal (2001). "What Hides Behind an Unemployment Rate: Comparing Portuguese and US Labor Markets." *American Economic Review*, 91(1), 187–207.
- Blanchard, Olivier J e Jean Tirole (2008). "The joint design of unemployment insurance and employment protection: a first pass." *Journal of the European Economic Association*, 6(1), 45–77.
- Boeri, T. (2010). "Institutional Reforms in European Labor Markets." In *Handbook of Labor Economics*, vol. 4, edited by O. Ashenfelter e D. Card, pp. 1173–1236. North-Holland, Amsterdam.
- Centeno, Mário, Carla Machado, e Álvaro A. Novo (2007). "Job creation and destruction in Portugal." *Economic Bulletin, Banco de Portugal*, Winter, 75–101.
- Centeno, Mário, Carla Machado, e Álvaro A. Novo (2008). "The anatomy of employment growth in Portuguese firms." *Economic Bulletin, Banco de Portugal*, Summer, 75–101.
- Centeno, Mário e Álvaro A. Novo (2012). "Excess worker turnover and fixed-term contracts: Causal evidence in a two-tier system." *Labour Economics*, 19(3), 320–328.
- Elsby, Michael W, Donggyun Shin, e Gary Solon (2013). "Wage adjustment in the great recession." Working Paper Series 19478, NBER.
- IMF (2013). "Country Report." Tech. Rep. 13/160, IMF.
- Lazear, Edward (1990). "Job security provisions and employment." *Quarterly Journal of Economics*, 105(3), 699–726.