

AUDIÇÃO DA CGTP-IN NA COMISSÃO EVENTUAL DE ACOMPANHAMENTO DAS MEDIDAS DO PROGRAMA DE ASSISTÊNCIA FINANCEIRA A PORTUGAL

Lisboa, 7.2.12

A Comissão Eventual de Acompanhamento das Medidas do Programa de Assistência Financeira a Portugal decidiu proceder à audição de diversas entidades e, em particular, da CGTP-IN sobre o acompanhamento e aplicação das medidas do programa (Memorando de Entendimento¹, ME). O objectivo “consiste, designadamente, na recolha de contributos e na análise da matéria relativa às reformas estruturais”. Embora não se precise o que são as “reformas estruturais”, admite-se que se visam sobretudo as matérias do ponto 4 do ME sob o título Mercado de trabalho e educação: prestações de desemprego, legislação protectora do emprego, regimes de tempos de trabalho, salários e competitividade e educação e formação.

A presente nota serve de apoio à audição e tem duas partes. Na primeira analisa-se a evolução da situação económica, em que se destaca o agravamento da conjuntura. A segunda aborda as principais matérias respeitantes ao mercado de trabalho².

I. Agravamento da conjuntura económica

Está a verificar-se uma rápida deterioração económica e os investidores externos estão a apostar no incumprimento do país relativamente à nossa dívida, de que é reflexo o forte aumento da taxa de juros. Este agravamento é devido a duas razões: a última baixa de notação da dívida (a 13 de Janeiro) – as três principais agências de notação classificam-na agora no nível chamado de “lixo” (só a Grécia tem a mesma situação, na zona do euro); a evolução da situação na Grécia. Mas é evidente que a recessão também pesa (o Banco de Portugal prevê -3,1% este ano) e as agências de notação têm-no sublinhado.

Entretanto, o Banco Mundial e o FMI publicaram as suas Perspectivas Económicas Globais³. Ambas coincidem na previsão de recessão na área do euro em 2012 (-0,3% e -0,5%,

¹ Usa-se esta expressão para designar quer Memorando de Entendimento inicial (de Maio) quer a actualização de Dezembro. Tem-se também em conta o acordo de concertação social.

² As matérias são muito vastas pelo que apenas se incluem as julgadas mais importantes. E não todas porque o modo como se procede à integração dos trabalhadores bancários na segurança social levanta grandes preocupações, como a CGTP-IN tem salientado.

³ OECD, **Global Economic Prospects: Uncertainties and vulnerabilities**, Jan. 2012; IMF, **World Economic Outlook. Update**, 24.1.2012;

respectivamente). A possibilidade de uma nova crise global não é excluída pela OCDE. Esta, a acontecer, terá efeitos mais prolongados do que a crise mundial de 2008/09 porque, como esta organização justamente alerta, os países desenvolvidos não têm agora os recursos monetários e fiscais necessários para estimular a economia.

O FMI está também consciente da situação criada e Christine Lagarde vem defender o crescimento e afirmar, num tom de dramatismo, estarmos num momento decisivo em que já não se trata de salvar este ou aquele país mas de salvar o mundo de uma espiral económica recessiva. O FMI também salienta que uma desalavancagem (redução do crédito bancário em resultado do reforço do capital dos bancos) muito rápida poderá conduzir a uma devastadora crise de crédito. Refira-se que o FMI bem tem ajudado à espiral recessiva que diz temer pois, em conjunto com as autoridades europeias e o Banco Central Europeu, foi e é responsável por programas de austeridade brutais que conduziram à ruína países como a Grécia, o mesmo estando a acontecer connosco.

As economias estão interligadas e o FMI não pode dizer estar preocupado com a crise na Europa como um todo e ao mesmo tempo defender para países em concreto a austeridade destruidora das sociedades. Não pode, como afirma o economista Fitoussi, pedir o impossível, a austeridade e o crescimento, porque “sob o pretexto de uma dívida insustentável tornou-se a situação insustentável, com taxas de desemprego tão elevadas”. Por isso, diz haver “um momento em que os países têm de dar um murro sobre a mesa do Conselho Europeu e dizer basta” (entrevista no Diário Económico, 24.1.12).

Estas previsões internacionais terão, a confirmar-se, fortes consequências na economia. O Banco de Portugal (BP) antevê uma diminuição da procura interna (-6,5%), provocado em grande parte por uma diminuição do rendimento disponível real das famílias (-6%), que não é compensada pelo aumento das exportações⁴. Isto significa que se estas forem mais baixas a recessão poderá ser superior a 3,1%. O BP prevê que as exportações cresçam a um ritmo próximo do verificado para a procura externa dirigida à economia portuguesa (ou seja, as importações dos nossos principais parceiros comerciais), sendo esta de 3,2%. Com as previsões do FMI, os principais países para onde exportamos terão ou recessão ou crescimento baixo em 2012: Espanha (-1,7%), Alemanha (0,3%), França (0,2%), Reino Unido (0,6%) e Itália (-2,2%). Em suma, a procura externa pode ser inferior à admitida pelo BP.

Os indicadores de conjuntura mais recentes mostram uma deterioração pronunciada: a taxa de desemprego passou para 13,6% em Dezembro (Eurostat) e o Indicador de Confiança dos Consumidores atingiu em Janeiro um “novo mínimo histórico” reflectindo as perspectivas da “situação financeira do agregado familiar e do desemprego” (INE). Por outro lado, todas as componentes do investimento se encontram em queda (gráfico 1 no anexo).

Foi neste contexto que se celebrou um acordo na concertação social, sem a CGTP-IN, que vem reforçar as medidas restritivas. O seu âmago não é o estímulo da economia mas o reforço da austeridade e a desregulamentação do mercado de trabalho. Para além do retrocesso social que implica, sem precedente depois do 25 de Abril, este acordo amplifica os efeitos recessivos. No momento em que a procura externa irá declinar, o que afecta as nossas exportações; em que as empresas enfrentam dificuldades, não por não terem capacidade produtiva mas simplesmente porque não há procura interna, a decisão foi a de reduzir ainda mais o poder de compra e atacar os direitos dos desempregados.

⁴ Banco de Portugal, *Projeções para a economia portuguesa 2011-2013*, **Boletim de Inverno**, Janeiro 2011

II. Mercado de trabalho e educação (ponto 4 do ME)

Evolução do mercado de trabalho marcada pela subida do desemprego e por uma forte destruição do emprego desde o 2º trimestre de 2008

A economia está a destruir empregos a ritmo muito acelerado desde o 2º trimestre de 2008. O país sofreu primeiro o abalo da recessão global de 2008-2009 e agora o da crise da dívida soberana. A evolução da população empregada entre o segundo trimestre de 2008 e o 2º trimestre de 2013 perspectiva uma quebra de 452 mil empregos (ver gráfico 2). Para os valores de 2012 e 2013, admite-se a redução prevista pelo Banco de Portugal (de -1,8% e de -0,6%).

Esta destruição de emprego alimenta uma taxa de desemprego que tende a aproximar-se dos 14%. Era de 13,6% em Dezembro, pertencendo Portugal ao grupo dos países com maior incidência do desemprego; o mesmo acontece em relação ao desemprego dos jovens (31%) (dados do Eurostat divulgados a 31.1.12). Em “resposta” o presidente do IEFEP apelou à emigração, depois do Governo ter feito ao mesmo. Esta estará a aumentar embora exista falta de informação. Os pedidos de residência permanente no Brasil ascenderam a 52 mil entre Dezembro de 2010 e Junho de 2011. Podemos ter valores globais de saídas a fazer lembrar os anos 60 do século passado. E muitos dos que saem têm elevada habilitação ou qualificação. Desperdiçam-se assim competências e saberes que são fulcrais à nossa economia.

A conjugação da recessão com o enfraquecimento da legislação protectora do emprego e com a redução de indemnizações pode fazer acelerar os despedimentos

O ME vem facilitar os despedimentos, sendo de salientar:

- A redução das indemnizações de despedimento, as quais serão alinhadas com as da “média da UE” a partir de Novembro de 2012, vigorando até lá um novo regime que procedeu já a uma redução considerável do valor das indemnizações e compensações por cessação do contrato de trabalho em vigor;
- Um novo regime de despedimento por inadaptação, deixando de se exigir uma causa objectiva decorrente de modificações no posto de trabalho, diluindo as fronteiras com os despedimentos com justa causa;
- A alteração do regime do despedimento por extinção do posto de trabalho, sendo atribuído ao empregador a fixação do critério para a lista dos trabalhadores a despedir.

A conjugação de um contexto de recessão (ou, no médio prazo, de baixo crescimento) com a facilitação dos despedimentos pode conduzir ao disparo da taxa de desemprego. É essa a opinião de um responsável da empresa de consultoria americana Mercer para a Europa (“Desemprego vai disparar com novas regras de indemnizações”, Público, 31.10.11). Estas alterações devem ser analisadas no contexto de medidas que já facilitam os despedimentos,

sendo de referir que o regime dos despedimentos coletivos é considerado liberal face a outros países da OCDE. Salienta-se:

- Há mais empresas a utilizar o despedimento colectivo (ver gráfico 3): 641 no ano passado (294 em 2010), abrangendo 34,8 mil trabalhadores (22,5), dos quais 6526 mil foram despedidos (3462). Verifica-se também nos últimos anos que se tende a reduzir a dimensão média das empresas que recorrem a estes despedimentos. O ME não altera o regime dos despedimentos coletivos. Porém, a redução das indemnizações, aliado ao facto de ser fácil fazer estes despedimentos, pode levar ao seu aumento nos próximos anos, tanto mais que a situação económica facilita a invocação dos motivos justificativos que a lei exige;
- A equiparação das rescisões por mútuo acordo a desemprego involuntário para efeitos da atribuição das prestações de desemprego também incentiva a despedir. É certo que esta equiparação tem limites, mas estes podem ser ultrapassados se a empresa invocar motivos de reestruturação e o Governo o permitir (art. 10º do DL 70/2010).

A facilitação dos despedimentos pode desregular mais o mercado de trabalho. Pode incentivar a conversão de empregos permanentes em empregos precários e de mais baixos salários. Ou seja, reforçar-se o papel do desemprego como ponto de passagem para a precariedade e a redução dos salários.

Revisão da legislação sobre a segurança social no desemprego vai baixar a taxa de substituição e terá efeitos na redução da taxa de cobertura

Estão previstas alterações que reduzem o valor e a duração das prestações de desemprego para os novos desempregados.

O montante actual da prestação de desemprego é igual a 65% da remuneração de referência (um valor igual ou próximo do último salário bruto). Esta taxa irá cair para 60%, segundo cálculos feitos, devido à redução em 10% do montante do subsídio de desemprego passados 6 meses sobre o início da sua atribuição. Este cálculo tem em conta o facto de o tempo médio de permanência nas prestações de desemprego ter sido de 25,8 meses em 2009, como mostra um estudo feito pelo Ministério do Trabalho em 2010⁵.

A redução da taxa de substituição deve ser vista no contexto do baixo nível de salários, o que arrasta prestações igualmente baixas, aspecto que foi ignorado no ME. Em 2010, a prestação média era de 492 euros (a do subsídio de desemprego era mais elevada, de 549 euros) enquanto o limiar de pobreza se situava em 434 euros. Em meados de 2011, a prestação média era de 497 euros. Em suma, a prestação média não está distante do limiar de pobreza havendo uma forte concentração de desempregados nos escalões com valores da prestação mais baixos.

Para além da redução do valor, prevê-se um elevado corte na duração das prestações dos novos desempregados. O período de concessão depende da idade e da carreira contributiva, variando entre 9 meses e 30 meses (o qual é objecto ainda de acréscimos). No regime proposto, o limite máximo é de 540 dias (18 meses). O novo regime será mais penalizador

⁵ Utiliza-se neste ponto informação constante de um estudo do GEP-MTSS: A. Dornelas (coordenador), **Emprego, Contratação colectiva de trabalho e protecção da mobilidade profissional em Portugal** (cap. VII), disponível em www.gep-msss.gov.pt.

para os trabalhadores nos escalões etários mais elevados, sobretudo o dos 45 e mais anos. Neste grupo a permanência na prestação é mais longa. Os jovens serão menos afectados mas deve ter-se em conta: que para os jovens com carreira contributiva mais curta (menos de 15 meses) o período de concessão passará de 270 para 120 dias (4 meses); que os jovens já tinham sido penalizados pela revisão do subsídio de desemprego em 2006, já que tinham até então 12 meses (Decreto-Lei 119/99).

A cobertura das prestações de desemprego melhorará com a redução do prazo de garantia do subsídio de desemprego (de 450 para 360 dias). Mas é preciso chamar a atenção para quatro aspectos. Primeiro, a cobertura declinou fortemente nos anos recentes (ver gráfico 4). A cobertura depende também de outros factores como as condições de acesso ao subsídio social de desemprego, as quais são hoje mais restritivas (DL 70/2010). Terceiro, se mais desempregados vão aceder ao subsídio de desemprego também esgotarão mais cedo as prestações já que se tenciona encurtar acentuadamente a duração das prestações. A redução do prazo de garantia, sem deixar de ser positiva, exige a complementaridade com outras medidas como o combate à contratação precária, pois doutra forma arrisca-se a estimulá-la (54% das prestações de desemprego foram atribuídas por motivo de cessação de contratos a prazo em 2009).

Um aspecto crucial é o do esgotamento das prestações sem que o trabalhador tenha regressado ao mercado de trabalho. Uma parte dos desempregados tem 45 anos ou mais anos (46% em 2009), baixas habilitações e tinha antes empregos precários. Se juntarmos a isto o baixo crescimento económico (ou a recessão), os baixos salários, a "economia do biscate", a fraca capacidade de intervenção dos Centros de Emprego (apesar dos planos pessoais de emprego) e a discriminação nas admissões em função da idade temos as razões principais que explicam a persistência do desemprego de longa duração. O referido estudo do M. Trabalho mostra que 61% dos desempregados esgota o subsídio de desemprego. Pode então recorrer, se o seu rendimento for baixo, ao subsídio social de desemprego - mas 57% dos desempregados esgota este subsídio. Restam então outras formas de apoio ao rendimento, como o rendimento social de inserção, mas o número de beneficiários tem vindo a cair tal como o do número de beneficiários do subsídio social de desemprego (ver gráfico 5). No fim, fica a "economia do biscate", o apoio das famílias ou a assistência social.

Em síntese, esta revisão do subsídio de desemprego ataca não o desemprego mas os desempregados.

Perda do poder de compra dos salários, incluindo do salário mínimo, em nome da competitividade das empresas

O ME abrange várias matérias que têm relação, directa ou indirecta, com os salários, como os cortes salariais na Administração Pública, o congelamento do salário mínimo, a redução do pagamento do trabalho extraordinário e a contratação colectiva. Os fundamentos invocados são, para a maioria das medidas, a melhoria da competitividade e, no caso da Administração Pública, a diminuição do défice. São de destacar quatro aspectos.

Primeiro, o seu impacto sobre as condições de vida. Deve ter-se em conta não apenas o efeito das perdas salariais em termos líquidos mas também o de medidas que aumentam as despesas das famílias (aumento da energia, dos transportes, das taxas moderadoras, etc.). O que é amplificado pelo facto de haver um elevado número de trabalhadores com baixos

salários. Em 2009 os trabalhadores do sector privado a tempo completo ganhavam até 10% acima do salário mínimo representavam 26% do total (77% ganhava menos de mil euros) (Quadro 1).

Segundo, o impacto da compressão da procura interna no agravamento da recessão, sobretudo num período em que se prevê que o país possa contar menos com a procura externa (ponto I). A melhoria da procura interna exigira antes a revisão do salário mínimo, e a evolução dos salários e aumentar as pensões e melhorar as prestações de desemprego. Saliente-se que o salário mínimo (que abrange mais de 400 mil trabalhadores) teve uma quebra de 1,5% o ano passado e que o próprio ME não impede a sua actualização. Se não for revisto no período de vigência do Programa da troica ter-se-á perdido uma parte substancial dos ganhos verificados no período de 2007 a 2010. Aquela compressão terá efeitos sobre o emprego porque a larga maioria depende da procura interna (em actividades em que se destacam o comércio e os serviços) e não do sector exportador.

Terceiro, o do modelo de crescimento – o de baixos salários - para o qual está de novo a ser empurrada a nossa economia⁶. Pretende-se que as exportações seriam promovidas através da baixa dos preços dos produtos exportados em resultado de uma baixa salarial, supondo que a procura externa responde a alterações do preço. Este argumento põe a tónica na competitividade pelos custos, o que não é suportado pela evidência empírica, pois o crescimento dos salários não foi excessivo tendo em conta evolução do emprego, da produtividade e dos custos salariais verificados nos nossos principais parceiros comerciais.

O problema da nossa economia reside antes numa estrutura produtiva baseada em sectores tecnologicamente atrasados, intensivos em mão-de-obra pouco qualificada onde os ganhos de produtividade são residuais. Este problema foi reconhecido pelos Governos do PS, e pelo próprio patronato, mas não foi superado, podendo ser destacados três aspectos: o país tem vindo a sofrer um processo de desindustrialização; verificou-se uma evolução lenta das qualificações; o conteúdo tecnológico das nossas exportações é ainda maioritariamente composto por produtos de gama baixa e média-baixa, ainda que tenha havido uma evolução favorável face a 2000.

Quarto, a conjugação de cortes salariais com a redução do emprego na Administração Pública (passou de 747 mil em 2005 para 663 mil em 2010; ver gráfico 6) está a conduzir ao enfraquecimento não só das funções sociais do Estado (segurança social, saúde, educação, etc.) mas do próprio Estado. Um estudo recente sobre a incidência e a evolução da economia não registada mostrava o seu elevado peso (25% em 2008) e uma tendência de aumento (20% em meados dos anos 90). O seu núcleo essencial é a fuga e a fraude fiscal. As condições actuais (aumento de impostos, empobrecimento, desemprego, redução do emprego público, etc.) formam um quadro propício ao crescimento desta economia com impactos em toda a sociedade (contas públicas, emprego, etc.).

Desestruturação da contratação colectiva

O ME tem implicações directas no modelo e no direito de contratação colectiva: (1) introdução de um modelo de descentralização, com a intenção de negociar na empresa matérias relativas aos salários, à mobilidade e aos horários de trabalho; (2) possibilidade de negociação por organizações não sindicais; (3) não extensão das convenções colectivas até à

⁶ As questões da competitividade estão desenvolvendo no parecer da CGTP-IN sobre a Proposta de aumento da semana de trabalho.

definição de critérios de representatividade com o objectivo expresso de assegurar a “moderação salarial”.

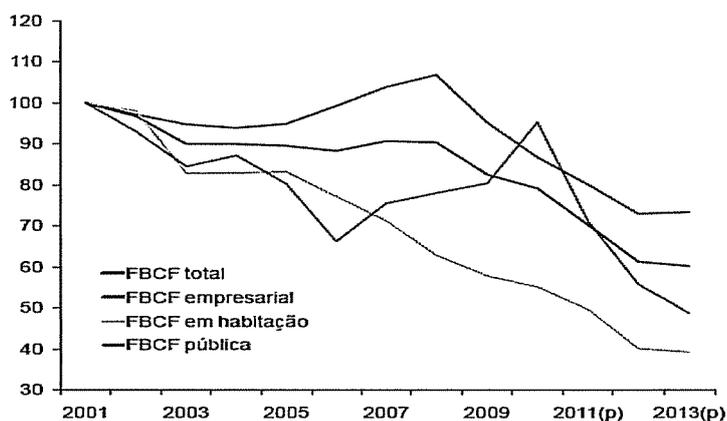
Estas intenções agravam a situação na contratação colectiva: em 2011 houve uma quebra do número de contratos publicados (de 234 em 2010 para 182) e foram apenas publicados 17 regulamentos de extensão.

Há um claro risco de que o direito de contratação colectiva possa ser liquidado. Primeiro porque foi já posto em causa pelas regras do Código de Trabalho (sobretudo a caducidade). Segundo porque se tem em mente a perda de influência dos sindicatos, apesar da Constituição lhes atribuir o direito de contratação colectiva. Terceiro porque se tende a individualizar as relações de trabalho em relação à relação colectiva (por exemplo, o acordo de concertação social permite estabelecer bancos de horas através de acordo entre a entidade patronal e o trabalhador e torna imperativas diversas alterações à legislação de trabalho em relação ao conteúdo das convenções colectivas).

Existem também consequências em termos de aumento das desigualdades pois a extensão das convenções colectivas constitui um instrumento de igualização (ao mesmo tempo que diminui a concorrência desleal das empresas).

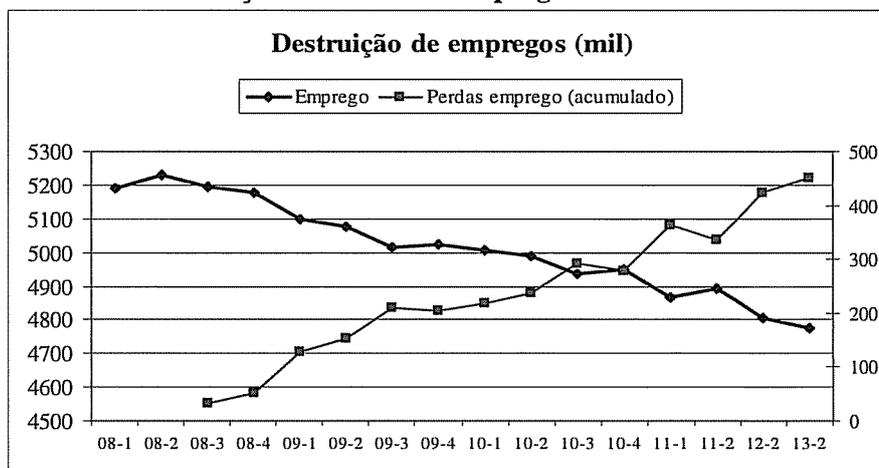
ANEXO

**Gráfico 1: investimento em queda
2001 = 100**



Fonte: Banco de Portugal

Gráfico 2: Destrução acelerada de empregos

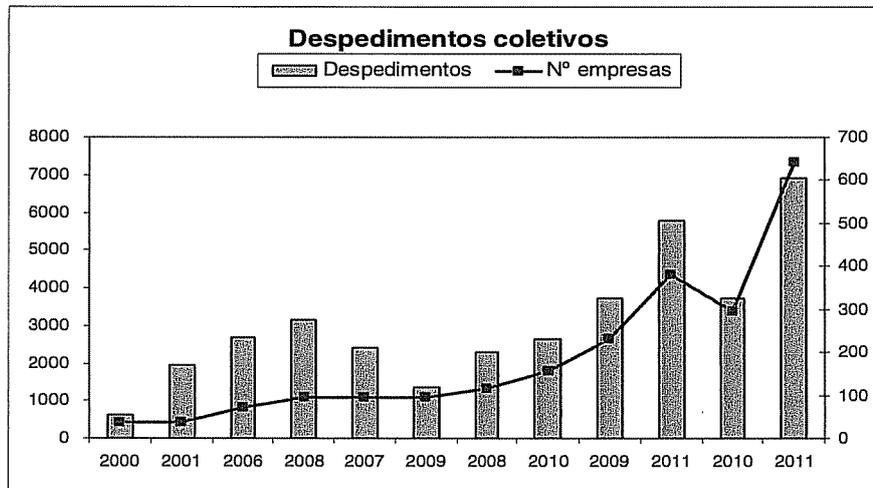


Fonte: INE, Inquérito ao Emprego e projecção para 2012 e 2013

Nota: No eixo da esquerda mede-se a evolução da população empregada, com valores trimestrais com início em 2008. O eixo da direita mede as perdas acumuladas de empregos. Para os valores de 2012 e 2013, admite-se a redução prevista pelo Banco de Portugal (de -1,8% e de -0,6%).

Leitura: no segundo trimestre de 2013 (13-2) a população empregada é inferior a 4,8 milhões e a perda acumulada de empregos é de 452 mil.

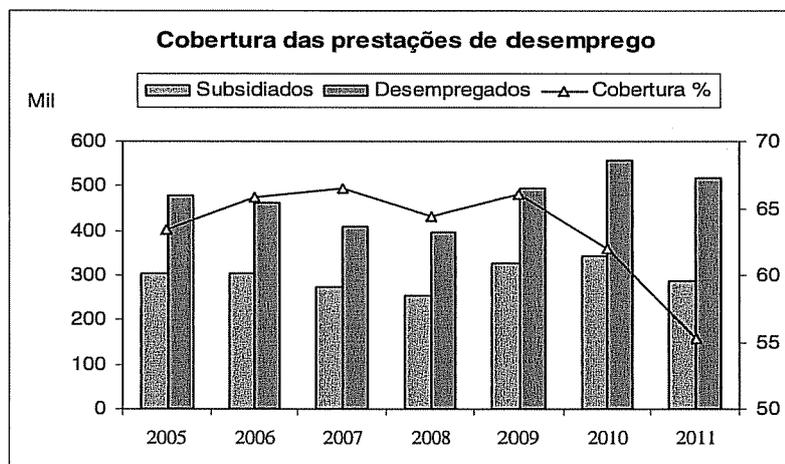
Gráfico 3: Cada vez mais despedimentos coletivos



Fonte: DGERT

Nota: Despedimentos no eixo da esquerda e nº de empresas no da direita

Gráfico 4: Cobertura cai fortemente desde 2009

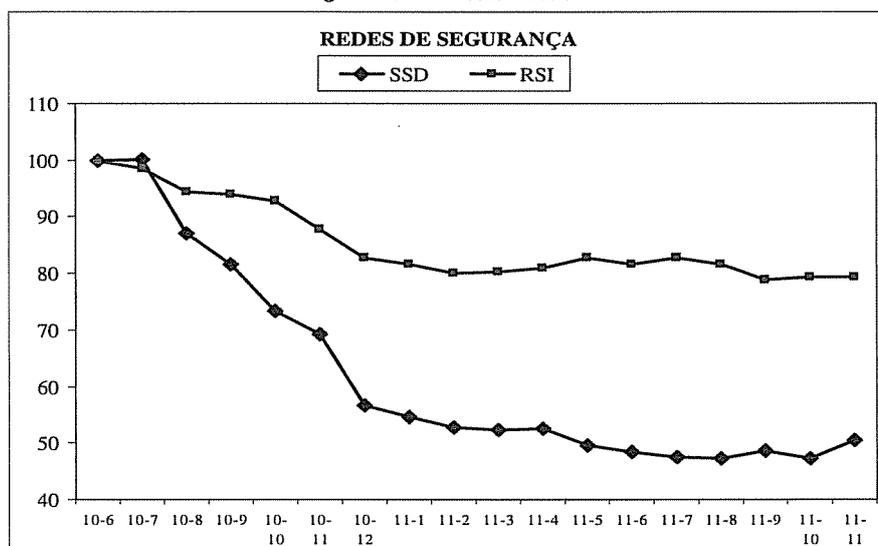


Fonte: Conta da segurança social (2000 a 2010); 2011: valores em Junho

A cobertura das prestações de desemprego tem vindo a cair de uma forma muito acentuada. A relação parecia tender a fixar-se num valor próximo de 2/3. Em 2009 houve uma melhoria devido ao reforço da proteção social no contexto das medidas de estímulo à economia para combater os efeitos da recessão global (por exemplo, o prolongamento do subsídio social de desemprego), mas estas medidas foram depois retiradas. A partir de meados de 2010, há uma descida na cobertura em resultado da legislação publicada (revisão do subsídio de desemprego e regras mais restritivas ao acesso às prestações não contributivas). Em meados do ano passado, a cobertura caíra para 55%.

Gráfico 5: Evolução dos beneficiários do subsídio social de desemprego (SSD) e do rendimento social de inserção (RSI)

Junho de 2010 =100



Fonte: Obtido a partir de dados publicados pelo GEP-MSSS (Boletim Estatístico)

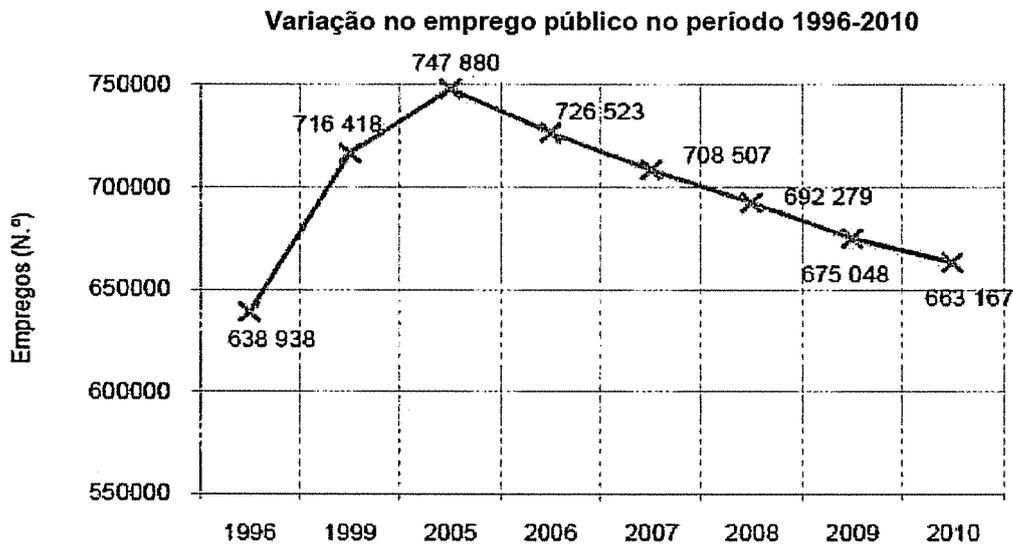
Quadro 1: TPCO a tempo completo segundo os escalões da remuneração de base 2009

	Total	Homens	Mulheres
Total	100	100	100
Menos de 450 euros*	0,7	0,4	1,0
De 450 a 499,99	25,1	18,8	33,3
De 500 a 999	51,4	55,4	46
De 1000 a 2499	19,6	21,1	17,7
De 2500 a 4999	2,7	3,5	1,8
Igual ou superior a 5000	0,5	0,8	0,2

Fonte: GEP-MSSS, Quadros de Pessoal

TPCO = trabalhadores por conta de outrem; * salário mínimo

Gráfico 6: Evolução do emprego na Administração Pública



Fonte: DGAEP.