



SEMESTRE EUROPEU – FICHA TEMÁTICA

POLÍTICAS ATIVAS DO MERCADO DE TRABALHO

1. INTRODUÇÃO

O principal objetivo das políticas ativas do mercado de trabalho (PAMT) é aumentar as oportunidades de emprego para aqueles que o procuram e melhorar a adequação entre os postos de trabalho (vagas) e os trabalhadores (ou seja, os desempregados)¹. Desta forma, as PAMT podem contribuir para o crescimento do emprego e do PIB e reduzir o desemprego e a dependência de subsídios. As PAMT variam desde ofertas de formação institucionais e no local de trabalho acerca dos incentivos indiretos ao emprego (preservação do posto de trabalho, partilha do posto de trabalho e incentivos ao recrutamento) até à criação de emprego protegido e apoiado ou à oferta de incentivos para a criação direta de emprego (programas de interesse público) ou para o arranque de uma atividade. As PAMT contribuem para assegurar que os desempregados regressam o mais rapidamente possível a uma situação de emprego e que esse emprego é o mais adequado possível, proporcionando-lhes o

apoio de que necessitam para voltar com êxito ao mercado de trabalho. Através de medidas de requalificação profissional e de melhoria de competências, as PAMT podem também ajudar a direcionar as pessoas para as áreas em que existe escassez de mão-de-obra qualificada, contribuindo para fazer face a alterações estruturais e aumentar a resiliência da economia em tempos de mudança. As PAMT são um elemento essencial das denominadas «estratégias de ativação» e estão normalmente associadas a sistemas de proteção/assistência contra o desemprego através de critérios que condicionam a atribuição dos benefícios².

A participação nas PAMT tornou-se, praticamente em todos os países da UE, um pré-requisito para (continuar a) receber um subsídio.

¹ A OCDE define PAMT da seguinte forma: «Os programas ativos do mercado de trabalho incluem todas as despesas sociais (que não sejam despesas de educação) destinadas a melhorar as perspetivas dos beneficiários no que toca a encontrar emprego remunerado ou a aumentar de outro modo a sua capacidade de auferir um rendimento. Esta categoria inclui despesas com administração e serviços públicos de emprego, formação orientada para o mercado de trabalho, programas especiais para jovens quando estes transitam da escola para o mundo do trabalho, programas do mercado de trabalho que criem ou promovam o emprego para desempregados ou outras pessoas (excluindo jovens e pessoas com deficiência) e programas especiais para pessoas com deficiência.»

² Ver, por exemplo, John P. Martin, «Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on Their Effectiveness», documento de orientação política n.º 84 do IZA, junho de 2014.

O desemprego, e em especial o desemprego de longa duração (ou seja, desemprego durante, pelo menos, 12 meses), pode ter consequências negativas graves para o indivíduo, para a sociedade e para o sistema económico³. Os desempregados de longa duração, além de terem mais dificuldades em serem contratados à medida que o tempo passa, veem reduzidos os rendimentos auferidos e as suas perspetivas de carreira. A nível nacional, a existência de um desemprego de longa duração persistentemente elevado põe em perigo os objetivos gerais da política de emprego, reduz a capacidade de atribuir os empregos certos às pessoas certas e compromete a mobilidade profissional e geográfica⁴.

O capital humano dos trabalhadores (seja em termos reais ou da sua perceção pelos empregadores) pode deteriorar-se durante um período de desemprego de longa duração, e o tempo dedicado à procura de emprego habitualmente vai diminuindo. Estes dois fatores fazem com que a probabilidade de sair de uma situação de desemprego diminua em função da duração deste último, o que resulta numa maior probabilidade de se ficar desempregado. Ao longo do tempo, torna-se mais provável que os desempregados deixem de fazer parte da força de trabalho disponível e passem à reforma, entrem em programas de invalidez, ou, simplesmente,

³ Esta nota centra-se sobretudo na prevenção do desemprego de longa duração, por vários motivos. Em primeiro lugar, o desemprego de longa duração tem, normalmente, impactos que vão além dos que se verificam com o desemprego em geral, tanto em termos da sua gravidade como da sua duração. Como tal, é necessário utilizar PAMT. Em segundo lugar, para evitar o mais possível as denominadas «perdas de eficácia», convém que as PAMT na sua verdadeira aceção (ou seja, «medidas reais» além dos serviços relacionados com o mercado de trabalho prestados pelo serviço público de emprego) sejam orientadas para aqueles que se encontram mais afastados do mercado de trabalho, que são sobretudo os desempregados de longa duração. Este aspeto pode melhorar a eficácia (em termos de custos) das PAMT. Em terceiro lugar, a evolução do desemprego de longa duração é um bom indicador dos bons resultados das PAMT, muito melhor do que o desemprego total, uma vez que este último é em grande medida influenciado por flutuações cíclicas.

⁴ Ver «Long-Term Unemployment: There is no Easy Fix», <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/archives/37154>.

se tornem «trabalhadores desmotivados» à medida que o desemprego se prolonga⁵. Por conseguinte, é fundamental intervir precocemente, logo no início do período de desemprego.

Adicionalmente, o impacto da crise no mercado de trabalho realçou a importância crítica das competências, das qualificações e da experiência de trabalho. Os trabalhadores jovens ou com baixas competências foram os que mais sentiram a crise. As PAMT podem desempenhar um papel crucial no que toca a proporcionar às pessoas acesso a competências e experiência de trabalho e a fazer face aos principais obstáculos com que estes grupos-alvo se deparam para encontrar um emprego.

Os principais grupos-alvo das PAMT são os desempregados de longa duração, em especial os jovens⁶, os trabalhadores mais velhos e as pessoas pouco qualificadas. Contudo, as PAMT também visam apoiar os desempregados de curta duração em geral a voltarem ao mercado de trabalho. A importância das PAMT está bem patente nos documentos de orientação política da Comissão, designadamente nas orientações n.ºs 6 e 7 para o emprego⁷.

Para continuar a progredir no sentido de dar resposta ao desemprego de longa duração, o Conselho adotou, em fevereiro de 2016, uma recomendação sobre a integração dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho⁸. A referida recomendação apoia os objetivos da estratégia Europa 2020, contribuindo para os objetivos de aumentar a taxa de emprego e reduzir a pobreza.

No dia 17 de novembro de 2017, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão anunciaram conjuntamente o Pilar Europeu dos Direitos Sociais. Os princípios e os direitos definidos no Pilar Europeu dos Direitos Sociais serão tidos

⁵ Ver A. Nichols, J. Mitchell e S. Lindner, «Consequences of Long-Term Unemployment», <http://www.urban.org/UploadedPDF/412887-consequences-of-long-term-unemployment.pdf>.

⁶ Ver a ficha temática sobre emprego jovem.

⁷ Decisão (UE) 2016/1838 do Conselho, de 13 de outubro de 2016.

⁸ 2016/C 67/01.

em conta no trabalho desenvolvido no Semestre Europeu, nomeadamente com a ajuda de um novo painel de avaliação de indicadores sociais. O pilar contém uma referência às PAMT⁹.

Por último, o Relatório Conjunto sobre o Emprego de 2017 refere que «(a) luta contra o desemprego [...] de longa duração continua a ser uma prioridade».

A presente ficha informativa centra-se sobretudo nos desempregados de longa duração, que enfrentam os obstáculos mais duros para entrar no mercado de trabalho e que dependem de um apoio ativo.

A nota é estruturada da seguinte forma: a secção 2 apresenta uma análise do desempenho dos países da UE no que toca ao desemprego de longa duração, ao apoio à ativação e às despesas com as PAMT. A secção 3 aborda os dados disponíveis sobre potenciais PAMT, com vista a dar uma resposta eficaz ao desemprego. A secção 4 apresenta uma breve perspetiva geral da implementação das políticas na UE.

Uma outra ficha temática explica os problemas e os desafios associados aos serviços públicos de emprego.

Por último, a presente ficha temática está estreitamente associada à ficha temática sobre as prestações por desemprego através dos requisitos de condicionalidade que existem em muitos Estados-Membros.

2. DESAFIOS ESTRATÉGICOS: PANORÂMICA DO DESEMPENHO NOS PAÍSES DA UE

A duração do desemprego de longa duração (DLD) é um dos principais

indicadores a partir dos quais se pode avaliar a adequação e/ou êxito das PAMT (e dos serviços públicos de emprego).

O desemprego de longa duração, que era de 2,6 % na UE em 2008, aumentou significativamente desde esse ano, chegando aos 5,1 %, antes de descer para os 4 % em 2016 em todos os Estados-Membros (ver figura 1). Os aumentos foram particularmente acentuados na Grécia, na Espanha, na Croácia, em Portugal, na Itália, em Chipre e na Irlanda, contribuindo para uma crescente divergência entre os Estados-Membros nesse período. Depois de seis anos de crescimento moderado e de fraca procura de emprego, o desemprego de longa duração surgiu (juntamente com o desemprego jovem) como o principal legado da crise a nível do emprego, com importantes consequências nefastas, tanto sociais como económicas, para os indivíduos e para a sociedade. O desemprego de longa duração apresenta desafios consideráveis: à medida que a duração do desemprego aumenta, a ligação ao mercado de trabalho deteriora-se, registando-se uma acentuada diminuição da probabilidade de regressar a uma situação de emprego estável e um aumento do risco de inatividade. Quanto mais longo for o período de desemprego, mais apoio será necessário para ajudar as pessoas a regressarem ao mercado de trabalho. Os obstáculos à participação tendem a acumular-se, exigindo muitas vezes o envolvimento de mais serviços de apoio.

O principal fator por detrás do aumento do desemprego de longa duração desde a crise tem sido a incapacidade do mercado de trabalho em adaptar-se à entrada dos trabalhadores que foram despedidos em resultado de reestruturações, devido à procura insuficiente de mão-de-obra e/ou ao agravamento do desencontro entre a procura e a oferta de mão-de-obra.

Os efeitos da crise foram exacerbados por deficiências institucionais. Um desses fenómenos é a segmentação, em que uma grande percentagem de pessoas com contratos temporários/a tempo parcial (a «margem flexível») perdeu o emprego, ao passo que as pessoas com elevada

⁹ «Todas as pessoas têm o direito de beneficiar, em tempo útil, de uma assistência individualizada para melhorar as suas perspetivas de trabalho por conta de outrem ou por conta própria. Este direito inclui o de receber apoio em matéria de procura de emprego, de formação e de requalificação [...]. As pessoas desempregadas têm o direito de beneficiar de apoios personalizados, contínuos e adequados. Os desempregados de longa duração têm o direito de beneficiar de uma avaliação individual aprofundada o mais tardar quando atingirem 18 meses de desemprego.»

segurança no emprego e elevados custos de despedimento (o «núcleo duro») mantiveram os seus empregos. Outro problema é a inadequação das PAMT, nomeadamente dos serviços públicos de emprego, que, em muitos países, não conseguiram gerir adequadamente o grande aumento do número de desempregados numa situação de abrandamento económico prolongado.

O desemprego de longa duração afeta determinados grupos, como os jovens¹⁰ e os trabalhadores pouco qualificados¹¹, com maior incidência do que outros, atingindo especialmente os que trabalham em profissões e setores em declínio. Como referido, o estado geral da economia continua a constituir um fator importante para determinar alterações nos níveis e nas entradas e saídas das fileiras dos desempregados de longa duração, mas também existem efeitos específicos a cada país, com alguns Estados-Membros a assegurarem taxas de transição relativamente elevadas no que toca ao regresso ao emprego.

Mais recentemente, entre 2014 e 2015, a taxa de DLD diminuiu na maior parte dos Estados-Membros (figura 2), registando-se contudo um aumento em sete Estados-Membros, incluindo alguns com taxas de DLD comparativamente baixas (Áustria, Finlândia e Luxemburgo).

Para além da taxa de DLD, pode igualmente analisar-se a percentagem do desemprego de longa duração em relação ao desemprego total. É assim possível ter uma indicação da incidência do fenómeno. Na UE-28¹², a incidência do desemprego de longa duração¹³ subiu de 34,7 %, em 2008 (quarto trimestre), para 48,3 %, em

2015 (quarto trimestre), refletindo uma diminuição das taxas de emprego devido a uma procura de mão-de-obra persistentemente baixa e a uma crescente desadequação das competências, relacionadas com reestruturações económicas e com uma deterioração gradual das competências à medida que os períodos de desemprego se prolongam. Os Estados-Membros têm desempenhos muito diferentes no que toca à incidência do desemprego de longa duração, com taxas no quarto trimestre de 2015 abaixo dos 30 % na Dinamarca, na Finlândia, na Suécia e no Reino Unido, e acima dos 55 % na Bulgária, na Irlanda, na Grécia, na Croácia, na Itália, em Portugal e na Eslováquia.

A participação em PAMT pode ajudar a reduzir o desemprego de longa duração, ao facilitar as saídas do desemprego em vez de afetar as entradas no desemprego, que são em grande medida cíclicas. Como mostra a figura 3, os países com as taxas de DLD mais baixas (Suécia, Áustria, Luxemburgo, Dinamarca, Finlândia e Alemanha) estão entre os países onde o nível de participação em PAMT é mais elevado. Para vários outros Estados-Membros, o apoio à ativação não parece proporcionado relativamente aos desafios que enfrentam em termos de desemprego.

As taxas de desemprego mais elevadas são em geral combatidas através de uma combinação de políticas ativas e passivas do mercado de trabalho, como mostra a figura 4. Alguns Estados-Membros com desemprego elevado despendem uma percentagem relativamente baixa do respetivo PIB em serviços e medidas ativas do mercado de trabalho (em especial, Bulgária, Eslováquia, Chipre, Croácia e Grécia). Por outro lado, a despesa com medidas passivas, tais como prestações por desemprego, é comparativamente elevada nestes países (em especial, Irlanda e Espanha, mas também Portugal e Itália, num grau um pouco menor).

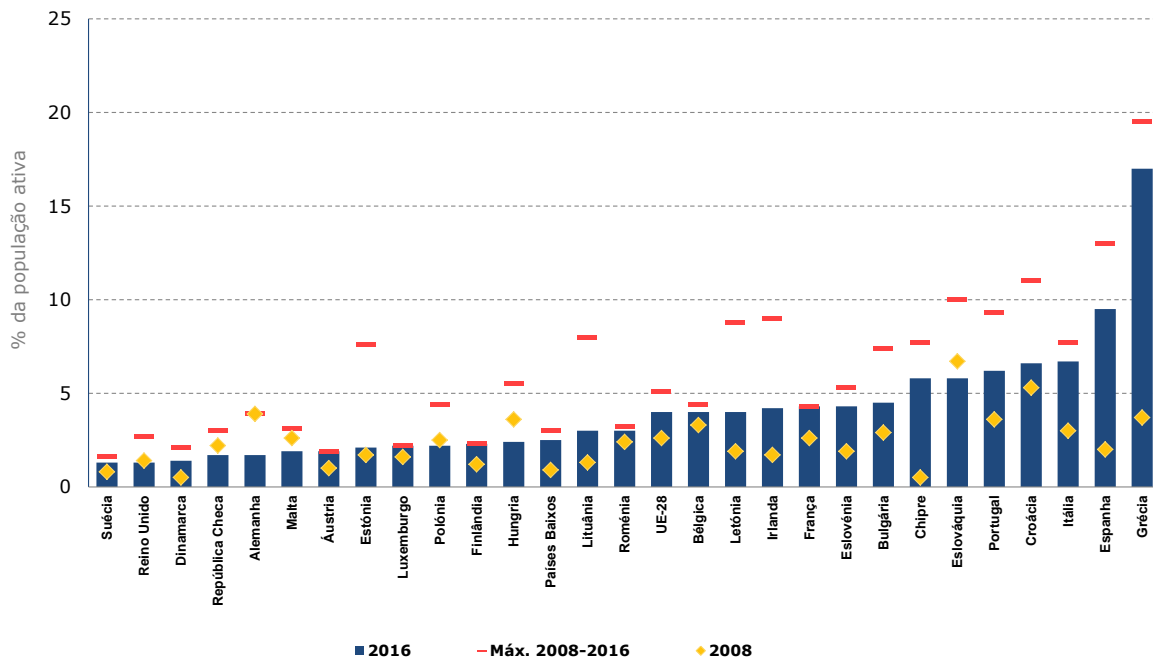
¹⁰ Em 2016, 5,5 % dos jovens, ou 29,5 % dos jovens desempregados, estavam em situação de desemprego de longa duração.

¹¹ Para os trabalhadores pouco qualificados não existem atualmente dados normalizados, mas os dados do segundo trimestre de 2015 revelam que o DLD pode ascender a 9,3 %.

¹² Os países abrangidos pelos dados que constam da presente ficha informativa são os 28 Estados-Membros da UE, salvo indicação em contrário.

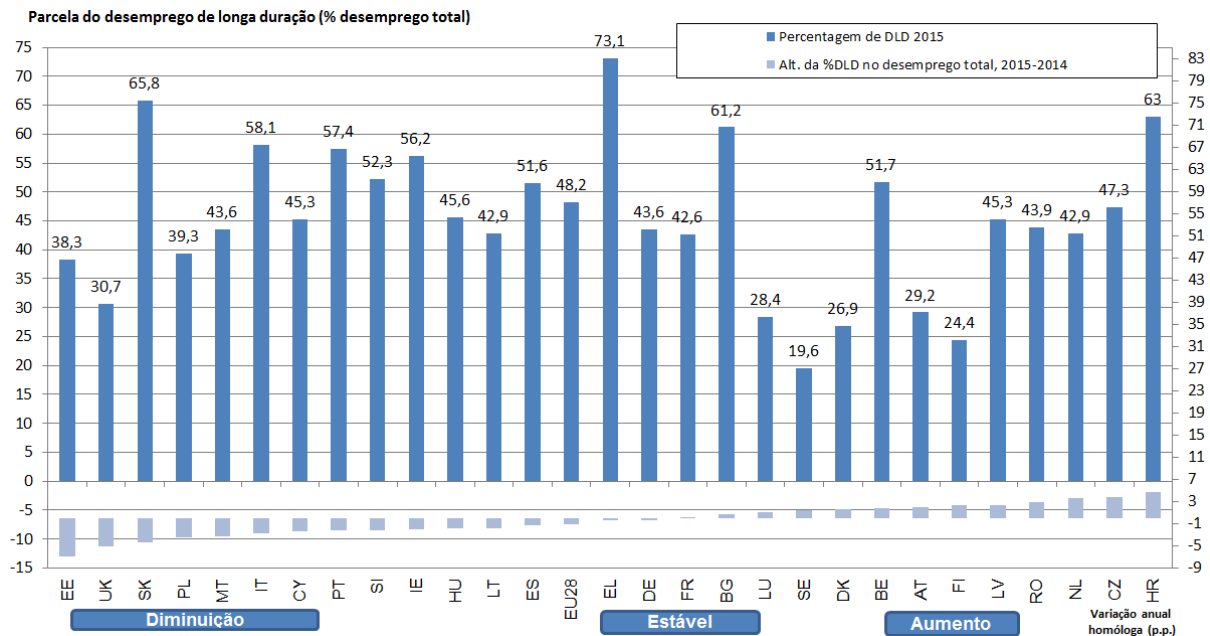
¹³ A incidência do desemprego de longa duração é calculada da seguinte forma: número de pessoas que estão *desempregadas há mais de 12 meses* dividido pelo *número total de desempregados*.

Figura 1 – Taxas de desemprego de longa duração em % da população ativa na UE-28 e em cada um dos Estados-Membros, em 2008 e 2016



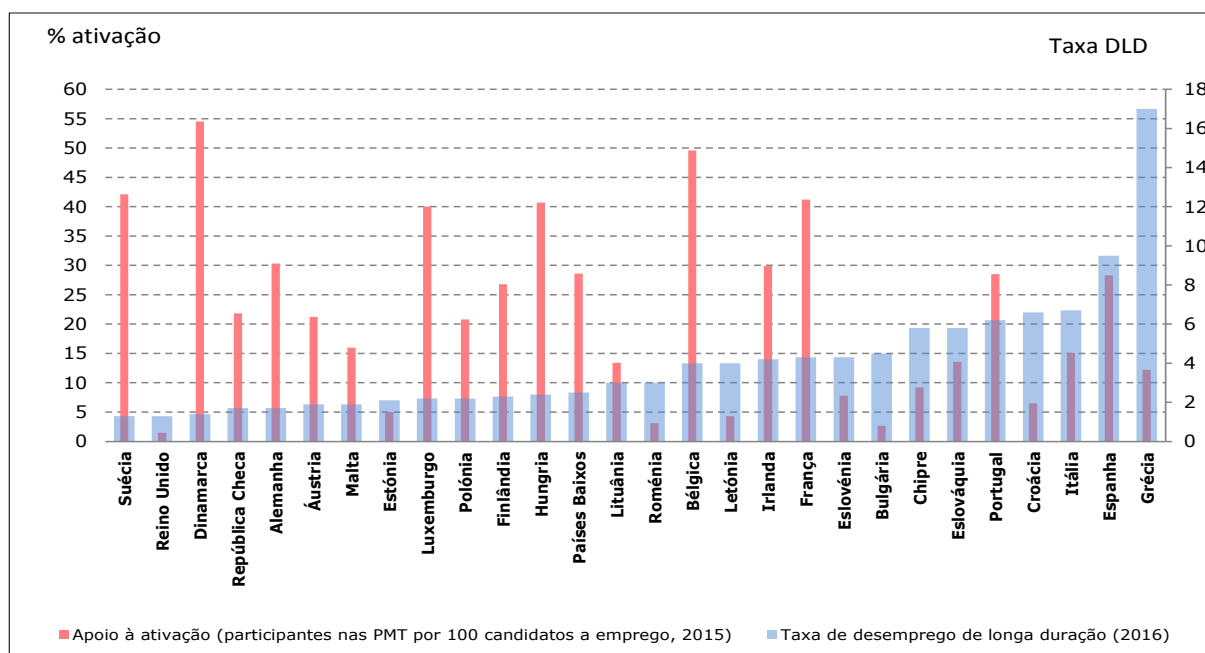
Fonte: Eurostat, Inquérito às Forças de Trabalho (IFT).

Figura 2 – Percentagem do desemprego de longa duração no desemprego total (%)



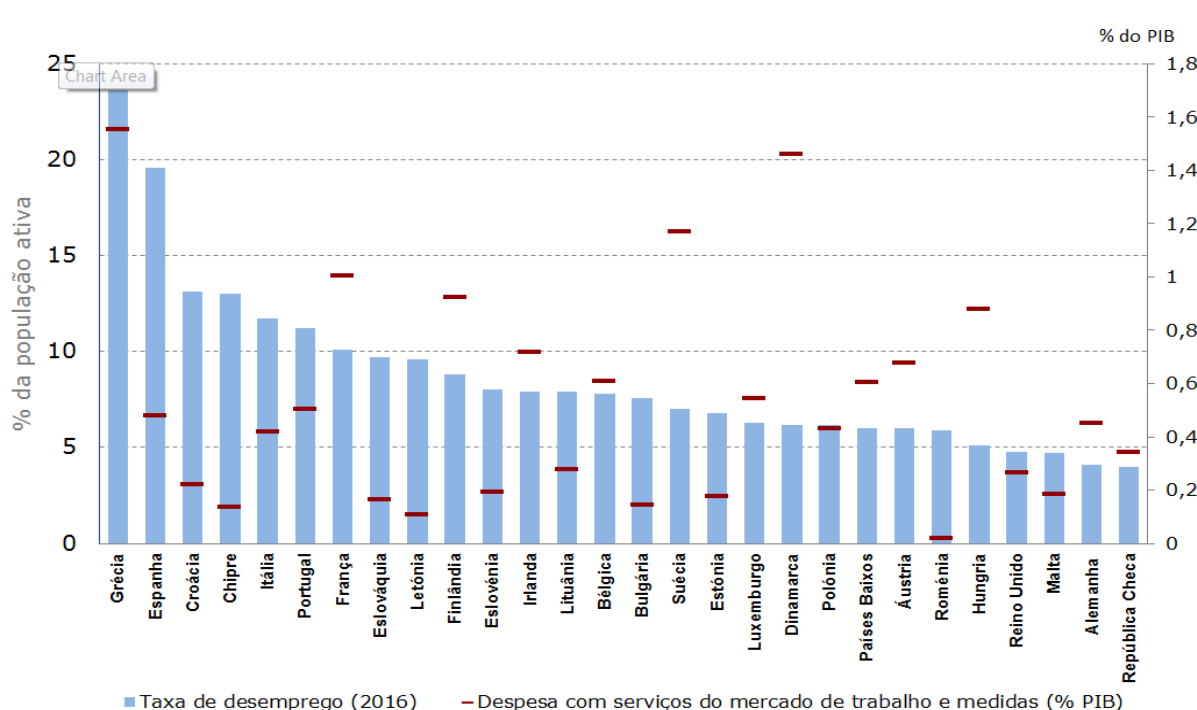
Fonte: Eurostat, Inquérito às Forças de Trabalho (IFT).

Figura 3 – Apoio à ativação (participantes por 100 candidatos a emprego, 2015) e taxas de desemprego de longa duração por Estado-Membro, 2016



Fonte: Eurostat, base de dados PMT.

Figura 4 – Despesa com serviços do mercado de trabalho, medidas ativas e medidas passivas (% do PIB; lado esquerdo) e taxas de desemprego (lado direito) por Estado-Membro, 2016



Fonte: Eurostat, base de dados PMT.

Nota: «Serviços do mercado de trabalho» refere-se à categoria 1 da base de dados PMT, «medidas ativas» às categorias 2-7 e «medidas passivas» às categorias 8-9 (manutenção do rendimento e apoio na ausência de trabalho, reforma antecipada). Os dados PMT relativos à Grécia e ao Reino Unido são de 2010; no caso de Chipre, são de 2012, e, nos casos da Irlanda e da Espanha, são de 2013.

3. INSTRUMENTOS PARA FAZER FACE AOS DESAFIOS ESTRATÉGICOS

O desemprego pode ter muitas causas, como a falta de procura de mão de obra ou a desadequação das competências. Pode igualmente ser influenciado por fatores institucionais, como legislação no domínio da proteção do emprego e da tributação do trabalho. Numa outra ficha temática explicam-se os problemas e os desafios associados à proteção do emprego. Algumas destas causas podem ser abordadas através da utilização de PAMT, mas estas políticas não funcionam para todos os desempregados nem em todas as circunstâncias. A conceção, a abrangência e a definição dos objetivos das PAMT, bem como a forma como estas são implementadas (ou seja, por serviços públicos de emprego ou por outros meios), têm grande importância em termos da sua eficácia e eficiência. Atualmente, dispomos de bastantes dados que permitem estabelecer quais as políticas que funcionam melhor, em relação a quem e em que circunstâncias. Contudo, habitualmente parte-se do pressuposto de que uma intervenção precoce é fundamental para evitar o desemprego de longa duração. Um estudo realizado pela Ecorys e pelo IZA conclui que «não existe uma política específica única, que sirva de instrumento universal, para melhorar as perspetivas dos desempregados no mercado de trabalho¹⁴». Na verdade, o estudo salienta que todas as PAMT têm os seus méritos e deficiências. Na prática, isto significa que as políticas terão de ser adaptadas especificamente a cada desempregado, o que implica utilizar técnicas eficazes de definição de perfis. Esta abordagem individualizada passa por detetar se uma pessoa é um desempregado de curta duração ou um potencial desempregado de longa duração.

Embora muitos estudos de avaliação apresentem insuficiências metodológicas¹⁵, é possível retirar algumas conclusões gerais a partir das publicações disponíveis, que podem orientar a estratégia dos Estados-Membros na elaboração das suas PAMT (ver caixa na página 8)^{16 17} Os incentivos à

contratação destinados às empresas não são, em geral, muito eficazes (exceto quando a procura de mão-de-obra é muito baixa), uma vez que tendem a provocar perdas por inércia relativamente significativas¹⁸. Além disso, existe o risco de os empregadores substituírem trabalhadores não subsidiados por trabalhadores subsidiados ou esperarem que os candidatos a emprego sejam elegíveis para os subsídios. Sendo assim, estes incentivos, se forem utilizados, devem ser muito bem direcionados e funcionar em pequena escala e de forma temporária. Também é necessário que existam mecanismos que incentivem os empregadores a manter os trabalhadores após a cessação do subsídio ou que sejam combinados com outras medidas de PAMT para melhorar a empregabilidade dos beneficiários. O menor grau de eficácia verifica-se normalmente na criação direta de emprego no setor público (incluindo os programas de interesse público).

As PAMT destinadas a manter o emprego, como os regimes de trabalho com tempo reduzido, só devem ser utilizadas por períodos curtos e durante recessões graves. As PAMT mais eficazes em termos de custos, e preferíveis, são as que redistribuem incentivos pelas pessoas que não se encontram atualmente no mercado de trabalho, para que reforçar a sua ligação ao mercado de trabalho e o incentivo a sair do desemprego. Estas PAMT são particularmente eficazes durante períodos de recuperação económica.

Em geral, existe um desfazamento entre a implementação das PAMT e a produção de efeitos no mercado de trabalho, embora tal seja mais acentuado em relação a umas medidas do que em relação a outras. Os estudos baseados em microdados sugerem que, embora os efeitos das PAMT nas taxas de emprego sejam tendencialmente bastante reduzidos no curto prazo, o seu impacto a longo prazo é geralmente mais significativo¹⁹.

¹⁴ Ecorys/IZA, «Analysis of Costs and Benefits of Active Compared to Passive Measures», 2012.

¹⁵ Os problemas metodológicos estão sobretudo relacionados com a ausência de cenário contrafactual, que precisa então de ser interpretado a partir dos dados, por exemplo, utilizando técnicas de correspondência. As experiências aleatórias não se deparam com este problema, mas ainda são raras.

¹⁶ É possível encontrar uma avaliação bastante exaustiva da eficácia das PAMT no relatório da Comissão Europeia,

Employment in Europe Report, 2006. Kluve *et al.* (2010); «The Effectiveness of European Active Labour Market Programmes», *Labour Economics*, vol. 17, p. 904-18) e Kluve *et al.* (2010); «Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta Analysis», *The Economic Journal*, vol. 120, p. 452-77), que oferecem (meta-)análises alargadas com base numa grande quantidade de estudos.

¹⁷ No anexo 2, é possível encontrar uma análise mais exaustiva da eficácia das PAMT.

¹⁸ Teriam sido criados/mantidos empregos subsidiados de qualquer forma.

¹⁹ «Effective Active Labour Market Policies», J. Boone e J. C. van Ours, IZA DP n.º 1335, 2004.

Políticas ativas do mercado de trabalho: instrumentos e grupos-alvo

O êxito das PAMT depende não apenas dos níveis de despesa, mas também, e de forma mais importante, da conceção das medidas e da forma como estas são implementadas.

- **Aconselhamento e assistência à procura de emprego:** estas medidas são úteis sobretudo para os desempregados de curta duração, mas podem ainda desempenhar um papel relevante se se integrarem numa abordagem individualizada ou «personalizada» que vise apoiar os desempregados. A individualização do apoio inclui aconselhamento combinado com uma série de potenciais tipos de apoio, incluindo formação profissional, assistência à procura de emprego, cursos «motivacionais» e apoio social, dependendo da avaliação das necessidades do candidato a emprego.
- **Subsídios para empregadores:** estes programas são relativamente dispendiosos e destinam-se normalmente aos grupos mais desfavorecidos, em relação aos quais outras medidas se revelaram ineficazes. Estas medidas podem desempenhar um papel importante no que toca a influenciar positivamente as atitudes dos empregadores em relação aos desempregados de longa duração, pondo os dois grupos em contacto entre si e dando aos empregadores a oportunidade de «testar» potenciais empregados com custos inferiores a um pagamento integral de salário.
- **Ações de criação direta de emprego/postos de trabalho:** estas ações destinam-se normalmente aos desempregados de média e longa duração, para evitar efeitos adversos nos desempregados de curta duração, por exemplo quando os participantes no mercado de trabalho que, de outro modo, poderiam ter encontrado empregos «reais», são mantidos fora do mercado de trabalho enquanto participam na ação. Estas ações são também mais estáveis e duradouras de um modo geral, com vista a assegurar a sua eficiência e eficácia em termos de custos.
- Habitualmente, observa-se que é a **formação** que produz os efeitos positivos mais fortes a longo prazo, sendo, contudo, dispendiosa. A formação no local de trabalho, os programas gerais e a formação profissional são todos adequados, mas servem propósitos diferentes. Estudos revelam que os programas gerais contribuem para uma melhor adequação das competências, em especial após a primeira entrada no mercado de trabalho, ao passo que os programas (certificados) de formação profissional (tenham como base o local de trabalho ou sejam combinados com formação em contexto escolar) revelaram ser muito eficazes no que toca a facilitar a transição do mundo académico para o mundo do trabalho.

Para reduzir o risco de desemprego de longa duração, é importante adaptar a combinação de medidas de ativação e respetivos enquadramentos institucionais às circunstâncias económicas. O desafio passa por garantir que a despesa com medidas de ativação permanece eficaz, mesmo num clima económico em que a criação de emprego se revela difícil. Num mercado de trabalho com restrições, importa considerar o equilíbrio exato entre as abordagens que defendem a «formação primeiro» face às abordagens que defendem o «trabalho primeiro».

Os serviços públicos de emprego podem desempenhar um papel crucial na reintegração dos desempregados, uma vez que estes serviços são os que estão mais bem preparados para trabalhar com os diversos grupos de desempregados²⁰. Para que um serviço público de emprego funcione bem, é necessário:

- dispor de pessoal em número suficiente e com formação adequada em aspetos que melhorem a qualidade do serviço, como, por exemplo, para fazer face a questões de

discriminação, de dignidade do emprego e a casos sensíveis;

- dispor de serviços integrados que consigam estabelecer eficazmente uma ligação com os outros serviços estatais, nomeadamente os serviços relacionados com educação, saúde, habitação e outros serviços sociais;
- dispor de um sistema de avaliação e acompanhamento bem concebido²¹.

Na verdade, o controlo e a avaliação são fundamentais para avaliar e potenciar a eficácia. As PAMT não são controladas nem avaliadas sistematicamente. É importante desenvolver uma cultura de avaliação e existem diferentes fatores que podem contribuir para esse fim. Entre eles, o compromisso político em relação à elaboração de estratégias baseadas em dados concretos (e em relação à responsabilização), requisitos jurídicos aplicáveis à avaliação, requisitos de avaliação aplicáveis ao financiamento europeu e formação e instrução dos avaliadores com vista a assegurar a avaliação ao longo do ciclo das políticas.

²⁰ Ver ficha temática sobre os serviços públicos de emprego.

²¹ Rede Europeia das Associações de Luta contra a Pobreza: «Fighting for a Social Europe Free of Poverty»: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10834>.

Apresentação de um instrumento das PAMT: incentivos ao emprego para a criação de postos de trabalho e apoio

Habitualmente, os incentivos ao emprego consistem em pagamentos, com um alvo específico, temporários e sujeitos a condições, ou em reduções de impostos/contribuições para a segurança social que tornam a mão-de-obra mais barata para os empregadores e, assim, aumentam a procura de mão-de-obra. Em toda a UE, um sexto da despesa com PAMT foi consagrada a incentivos ao emprego, precedida, em termos de importância, da despesa com formação e serviços do mercado de trabalho. Num cenário de fraca procura de mão-de-obra, os incentivos ao emprego podem ser um instrumento atrativo para apoiar o emprego, melhorando simultaneamente a empregabilidade de grupos vulneráveis específicos. Por esta razão, e tendo em conta a reduzida margem de manobra orçamental de muitos Estados-Membros, a recomendação do Conselho relativa à criação de uma Garantia para a Juventude (2013) apelava à utilização de subvenções salariais e auxílios ao recrutamento bem direcionados e concebidos, ao passo que a recomendação do Conselho sobre a integração dos desempregados de longa duração (2016) recomendava que se orientassem os incentivos financeiros para ações de apoio à integração no mercado de trabalho, como subsídios à contratação e reduções das contribuições para a segurança social.

Contudo, se não forem bem concebidos, os incentivos ao emprego podem resultar num gasto supérfluo de dinheiro público, em especial se os empregos subsidiados acabariam de qualquer forma por ter sido criados/mantidos (a denominada «perda de eficácia») ou se, simplesmente, os subsídios incentivarem os empregadores a contratar/manter determinados empregados em detrimento de outros (denominados «efeitos de substituição»). Podem também reduzir a produtividade se criarem incentivos para as empresas substituírem trabalhadores mais produtivos por trabalhadores menos produtivos. Caso os postos de trabalho sejam criados apenas enquanto durar o subsídio, ainda assim a empregabilidade dos trabalhadores envolvidos melhora, mas o benefício social líquido é muito mais limitado, ou mesmo negativo.

Os elementos relativos à conceção dos incentivos que podem ajudar a maximizar os benefícios dos incentivos ao emprego incluem:

- **visar os desempregados com hipóteses limitadas de emprego** (por exemplo, os desempregados de longa duração, para minimizar o risco de perda de eficácia), mas também os grupos com potencial considerável de aumentar a produtividade (por exemplo, os jovens sem experiência de trabalho que não tenham conseguido encontrar emprego num dado período de tempo);
- **assegurar que o período subsidiado aumenta a produtividade** do trabalhador, por exemplo, através de formação e orientação eficazes;
- **introduzir condições para aumentar a probabilidade de a relação laboral se prolongar além do período subsidiado** (por exemplo, controlos para verificar se o beneficiário ainda está a trabalhar na empresa em determinada altura após o fim do subsídio e/ou se a criação bruta ou líquida de emprego está efetivamente a acontecer na empresa);
- **controlar e avaliar regularmente** as empresas subsidiadas e os seus comportamentos em termos de contratação, bem como os trabalhadores beneficiários.

Publicações conexas:

Brown, A. (2015), «Can hiring subsidies benefit the unemployed?» IZA World of Labor 2015; Comissão Europeia (2014). «Stimulating job demand: the design of effective hiring subsidies in Europe», Observatório Europeu do Emprego; HoPES (2013), «HoPES Note on Criteria for sustainable wage subsidies». Resposta da rede europeia de responsáveis pelos serviços públicos de emprego aos apelos à adoção de medidas acordados na Conferência sobre o Emprego Jovem realizada em Berlim, em 3 de julho de 2013.

Num contexto de medidas de consolidação orçamental, a margem de manobra orçamental é limitada e as despesas públicas de todos os tipos estão sob pressão. Por conseguinte, é especialmente importante dar prioridade às despesas favoráveis ao crescimento. Tal inclui, quando necessário, reforçar a cobertura dos serviços públicos de emprego e das PAMT, mas também reforçar a sua eficácia, em especial através de uma orientação adequada das mesmas e da individualização do apoio.

4. ANÁLISE COMPARATIVA DAS ESTRATÉGIAS ATUAIS

As práticas seguidas na UE mostram que as PAMT são de natureza cada vez mais diversa, seguindo uma abordagem mais adaptada às necessidades individuais. Verifica-se também uma forte ênfase em aplicar requisitos de disponibilidade de trabalho e de obrigações recíprocas. Significa isto que se espera que os beneficiários realizem atividades de procura de emprego controladas e melhorem a sua empregabilidade «em troca» dos benefícios que recebem. Nos últimos anos, os Estados-Membros deram cada vez mais prioridade a alcançar uma coordenação eficaz das PAMT com a administração dos benefícios e as políticas destinadas a «tornar o trabalho compensador», por forma a implementar estratégias de ativação coerentes.

Adaptar o apoio às necessidades individuais requer frequentemente uma melhor coordenação dos serviços entre organizações. Respondendo a esta necessidade, os Estados-Membros acordaram, na recomendação do Conselho, em criar um ponto de contacto único para os desempregados de longa duração. Crucial para a eficácia dos serviços é a existência de plataformas de interoperabilidade e a possibilidade de intercâmbios de dados. Alguns países estão já numa fase bastante avançada da criação de um ponto de contacto único, ao passo que outros ainda estão a dar os primeiros passos no que toca a coordenar a prestação de serviços entre organizações.

A oferta de PAMT continua a ser um desafio nalguns Estados-Membros. É ainda necessário que os serviços públicos de emprego: i) melhorem a sua eficácia e eficiência com vista a assegurar que os candidatos a emprego encontram emprego mais facilmente; e ii) o façam ao custo mais reduzido possível. Em vários Estados-Membros, os serviços públicos de emprego podem ainda prestar serviços mais individualizados e mais bem direcionados. Estas questões foram abordadas (embora com diferentes graus) nas recomendações específicas dirigidas a vários Estados-Membros ao longo dos últimos anos, no âmbito do processo de acompanhamento económico do Semestre Europeu.

Vários países estão, por exemplo, a tornar o apoio destinado aos desempregados de longa duração mais individualizado, em consonância com a recomendação do Conselho, que apelava a acordos de integração no emprego que adaptassem o apoio às necessidades individuais, definindo direitos e obrigações claros tanto para o desempregado como para os organismos de apoio. Outros países externalizaram os serviços de emprego dedicados aos desempregados de longa duração, ao passo que outro grupo de países aumentou a formação destinada aos desempregados de longa duração.

Na Bulgária, foram tomadas medidas para melhorar a definição do público-alvo das PAMT e integrar melhor os serviços sociais e de emprego destinados aos grupos desfavorecidos. A medida incentiva a contratação de desempregados de longa duração ao abrigo do artigo 55.º, alínea c), da lei relativa à promoção do emprego e ao abrigo do programa de formação e emprego para desempregados de longa duração financiado pelo orçamento estatal. Serão visados até 2 900 desempregados de longa duração, com um total de 4,6 milhões de EUR a serem canalizados para esta iniciativa.

Na Dinamarca, foi lançado um regime de bonificação do emprego, com vista a aumentar os incentivos para os desempregados de longa duração voltarem ao trabalho. Os desempregados

de longa duração que voltam ao trabalho podem receber uma bonificação livre de impostos, que pode chegar aos 10 % do rendimento auferido, até ao máximo de 2 500 DKK (336 EUR) por mês. Esta bonificação pode ser atribuída até 18 meses, perfazendo uma bonificação total máxima de 45 000 DKK (6 053 EUR) por pessoa. Trata-se de uma iniciativa política temporária a implementar durante dois anos (de 1 de abril de 2017 até 1 de abril de 2019).

Na Estónia, o programa do mercado de trabalho para 2017-2020 prevê que o Fundo de Desemprego ofereça medidas ativas para evitar o desemprego. Estas medidas envolvem apoiar a participação em ações de formação formais, vales para frequentar ações de formação e compensação das despesas que os empregadores têm com a formação. As medidas têm como alvo as pessoas que ainda se encontram no mercado de trabalho. Os principais grupos-alvo são as pessoas sem qualificações profissionais, pessoas com níveis de ensino e competências desatualizadas, com reduzidas competências linguísticas em língua estónia, pessoas pertencentes ao grupo etário +50 anos ou pessoas que necessitam de um novo emprego por razões de saúde.

Na França, foi criado um plano para financiar cursos de formação adicionais destinados a 500 mil candidatos a emprego, o qual foi, até à data, responsável por cerca de 1,1 milhões de ações de formação em setores com perspectivas laborais e económicas positivas. Cerca de 28 % da formação

destinou-se a pessoas com poucas qualificações, 29 % aos jovens e 20 % aos desempregados de longa duração. O plano é executado pelos conselhos regionais, que representam, na França, o nível de governo local responsável pelo ensino e pela formação profissionais através de convenções entre o Estado e as regiões. Ao abrigo destas convenções, as regiões decidem quais as ações de formação que serão propostas e os serviços públicos de emprego oferecem a formação aos candidatos a emprego. O plano foi prorrogado até ao primeiro semestre de 2017.

Por último, Portugal lançou uma medida que pretende ajudar os desempregados a obterem contratos permanentes, estando a medida centrada em grupos vulneráveis como os jovens, os desempregados de longa duração e os trabalhadores mais velhos. Com esta nova medida, os apoios para a obtenção de contratos a prazo apenas serão concedidos **em casos excepcionais** (por exemplo, grupos muito vulneráveis como os refugiados e os ex-presidiários). A ação também apoia a conversão de contratos a prazo em contratos permanentes. O objetivo definido no programa nacional de reforma de Portugal de 2017 é a criação de 15 mil postos de trabalho. Ao abrigo desta medida, já foram apoiados mais de 10 mil postos de trabalho.

Data: 11.11.2017

ANEXO: INDICADORES ESTATÍSTICOS

Quadro 1 – Taxas desemprego de longa duração na UE, na área do euro e em cada um dos Estados-Membros em 2014 e 2015, por sexo

Sexo:	Mulheres		Homens	
Ano:	2015	2016	2015	2016
UE-28	4,5	4,0	4,5	3,9
AE-19	5,6	5,1	5,5	4,8
BE	3,9	3,8	4,8	4,2
BG	5,0	4,1	6,1	4,8
CZ	2,9	2,0	2,0	1,4
DK	1,7	1,4	1,6	1,3
DE	1,7	1,4	2,3	1,9
EE	2,2	1,8	2,5	2,4
IE	3,6	2,9	6,7	5,4
EL	21,2	20,5	15,8	14,1
ES	12,4	10,8	10,5	8,4
FR	3,9	4,0	4,6	4,6
HR	10,5	6,5	10,1	6,8
IT	7,4	7,4	6,6	6,2
CY	6,2	5,2	7,5	6,3
LV	3,6	3,1	5,4	4,9
LT	3,4	2,6	4,4	3,4
LU	1,9	2,1	1,9	2,2
HU	3,1	2,4	3,1	2,3
MT	1,3	1,8	3,0	2,0
NL	2,9	2,7	3,0	2,4
AT	1,4	1,7	1,9	2,2
PL	3,0	2,1	2,9	2,2
PT	7,2	6,0	7,3	6,4
RO	2,6	2,5	3,3	3,3
SI	5,4	4,5	4,1	4,1
SK	8,3	6,3	6,9	5,5
FI	1,8	2,0	2,7	2,5
SE	1,2	1,1	1,7	1,4
UK	1,3	1,1	1,9	1,5

Fonte: Eurostat.

Quadro 2 – Desemprego de longa duração (12 meses ou mais) em percentagem do desemprego total, por sexo (%)

Sexo:	Mulheres		Homens	
Ano:	2015	2016	2015	2016
UE-28	47,6	46,2	48,6	46,7
AE-19	51,0	49,8	51,3	49,6
BE	50,6	50,8	52,5	52,2
BG	59,6	58,9	62,4	59,2
CZ	46,8	42,6	47,8	41,5
DK	26,2	21,6	27,5	23,0
DE	41,3	38,2	45,3	42,6
EE	35,7	30,1	40,8	32,8
IE	46,6	43,7	61,7	58,8
EL	72,7	71,1	73,1	72,0
ES	50,4	46,1	51,6	48,4
FR	43,6	46,1	42,6	44,2
HR	61,3	47,2	64,8	54,0
IT	58,0	57,7	58,1	57,1
CY	41,8	38,2	49,2	50,1
LV	41,2	37,0	48,5	44,9
LT	42,1	39,1	43,6	37,7
LU	25,8	32,1	31,0	37,3
HU	44,0	47,3	47,1	45,8
MT	37,2	35,2	54,4	45,3
NL	40,2	40,7	45,6	42,3
AT	25,9	29,7	31,8	34,3
PL	38,8	34,0	39,6	35,8
PT	56,1	53,4	58,8	57,3
RO	44,1	49,8	43,8	50,1
SI	53,8	52,5	50,7	54,1
SK	64,7	58,4	66,9	62,3
FI	20,3	22,9	27,8	28,2
SE	17,0	16,9	21,9	19,5
UK	26,3	23,3	34,3	30,3

Fonte: Eurostat.