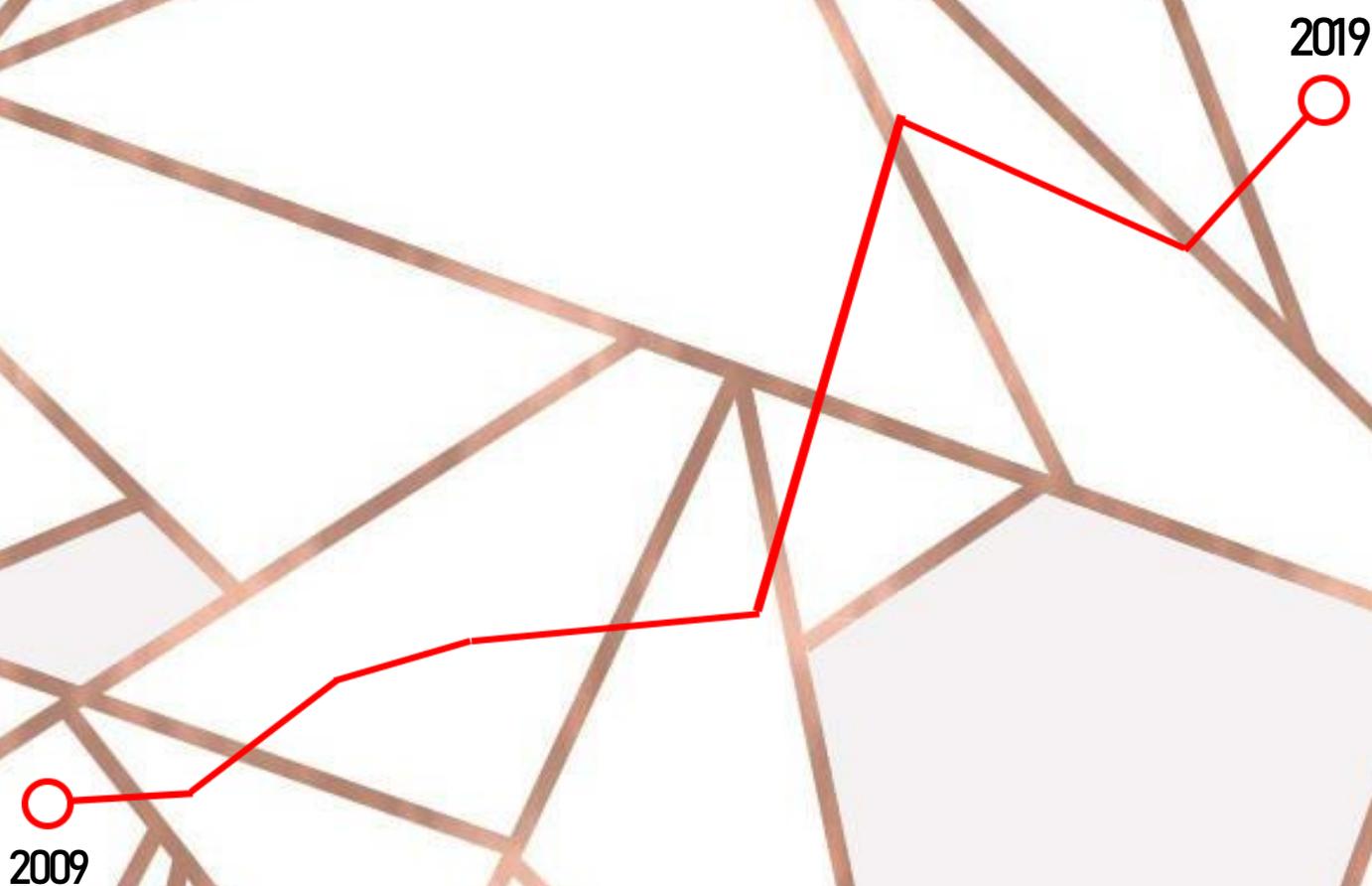


A EVOLUÇÃO DO SUBSÍDIO DE DESEMPREGO E DO SUBSÍDIO SOCIAL DE DESEMPREGO EM PORTUGAL NOS ÚLTIMOS 10 ANOS



Cofinanciado por:

INTRODUÇÃO

“*Todos têm direito à Segurança Social*”, consigna o artigo 63.º da Constituição da República Portuguesa, que determina ainda que “*incumbe ao Estado organizar, coordenar e subsidiar (o) sistema de segurança social (...) com a participação das associações sindicais*”.

O carácter público, universal e solidário em que assenta o nosso sistema de Segurança Social foi sem dúvida uma das conquistas mais importantes de um Portugal democrático cuja constituição e implementação contaram com um elevado contributo dos trabalhadores e do movimento sindical.

É um sistema assente em 3 grandes subsistemas articulados entre si: o sistema de Proteção Social de Cidadania, o sistema Previdencial e o sistema Complementar.

O primeiro tem como finalidade garantir os direitos básicos dos cidadãos e é financiado, essencialmente, pelo Orçamento do Estado; o segundo assegura prestações substitutivas de rendimento de trabalho perdido (doença, parentalidade, desemprego, velhice, invalidez, etc.), sendo financiado através da Taxa Social Única que recai sobre a massa salarial e o terceiro, ainda muito residual no nosso país, é de natureza facultativa, contendo um regime público de capitalização de adesão individual voluntária ou coletiva, neste último caso por via da negociação coletiva.

Das várias prestações do sistema, o subsídio de desemprego é sem dúvida um dos mais importantes pilares do regime previdencial de Segurança Social, também designado vulgarmente por *regime contributivo*.

Não fosse a existência deste subsídio, cujo financiamento assenta essencialmente, como já anteriormente referido, na massa salarial dos trabalhadores, e os efeitos da recente crise financeira que tantos danos provocou na economia real do país, teriam sido ainda mais devastadores para muitas famílias.

Não subsistem dúvidas de que o regime de segurança social e em especial o subsídio de desemprego contribuíram para atenuar, de forma significativa, os efeitos da crise e as consequências provocadas pela falência de milhares de empresas, com os posteriores despedimentos coletivos.



É pois tendo em conta a sua importância e contexto de aplicação que se elabora o presente relatório, o qual se debruça sobre a evolução do subsídio de desemprego ao longo dos últimos 10 anos.

Sérgio Monte

Secretário Geral Adjunto

As prestações de desemprego em Portugal: subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego

A protecção no desemprego é um dos principais pilares do sistema de protecção social em Portugal e uma componente-chave do sistema previdencial da Segurança Social. Traduz-se na concessão de uma prestação quando um trabalhador perde o seu trabalho involuntariamente, com o intuito de compensar a perda de rendimento decorrente da situação de desemprego. Existem várias modalidades de protecção no desemprego em Portugal, mas as duas formas mais relevantes são o **subsídio de desemprego**, cuja duração e montante estão diretamente ligados aos períodos de trabalho e de contribuições, e o **subsídio social de desemprego**, integrado no regime não contributivo.

A protecção no desemprego é, assim, um mecanismo criado pelo Governo com o objectivo de defender os trabalhadores que se encontrem no desemprego. Para a sua implementação, parte-se do pressuposto de que o rendimento do trabalhador e o bem-estar do seu agregado familiar dependem do seu trabalho - a perda do qual não só significa a perda de salários como uma deterioração na qualidade do emprego quando o trabalhador regressa ao mercado de trabalho.

Uma vez activada a protecção no desemprego, o trabalhador terá direito ao subsídio de desemprego, que corresponde à atribuição de uma prestação mensal em dinheiro para colmatar a ausência de rendimentos do trabalho, motivada pela perda involuntária de emprego. Para ter acesso a este subsídio, o trabalhador deverá ter trabalhado por conta de outrem e descontado como tal para a Segurança Social durante pelo menos 360 dias nos 24 meses imediatamente anteriores à data em que ficou desempregado.

O actual montante diário do subsídio de desemprego corresponde a 65% da remuneração de referência, tendo em conta uma base de cálculo de 30 dias por mês. O valor mensal não pode exceder duas vezes e meia o valor do indexante de apoio

social (IAS)¹ – isto é, 1089,40€ – não podendo ultrapassar 75% do valor líquido da remuneração de referência que serviu de base de cálculo ao subsídio nem ser inferior ao IAS.

O subsídio de desemprego foi instituído em Portugal em 1975, pouco depois da transição para a democracia. Nessa época, o montante da prestação correspondia a dois terços, metade ou um terço (consoante o tipo de trabalhadores) do salário mínimo nacional. O período de concessão era de 6 meses, podendo ser aumentado até 2 anos consoante a idade.

Em 1983, o período de concessão do subsídio de desemprego foi alargado para 15 meses e o seu valor máximo aumentado.

Dois anos depois foi criado o subsídio social de desemprego, uma forma de protecção no desemprego adicional que veio colmatar as situações não abrangidas pelo subsídio de desemprego, nomeadamente quando não estão reunidas as condições para receber aquele subsídio (nesta situação fala-se em “subsídio social de desemprego inicial”) ou o beneficiário já recebeu a totalidade do subsídio de desemprego a que tinha direito e continua desempregado (neste caso fala-se em “subsídio social de desemprego subsequente”), ou ainda quando o rendimento mensal do agregado familiar, por pessoa, não ultrapassa uma determinada percentagem do indexante de apoio social (IAS), actualmente fixada nos 80% (348,61€).

Entre 1989 e 2006, o período máximo de concessão do subsídio de desemprego estendeu-se dos 10 aos 30 meses e o montante máximo da prestação atingiu o valor de 1193,58€. Em 2010, porém, devido à crise económica e financeira que atingiu o país, a prestação do subsídio de desemprego baixou, fixando-se abaixo de 75% do salário bruto que o desempregado recebia quando estava no activo. Dois anos depois, o prazo máximo do subsídio de desemprego foi reduzido para 18 meses (ou 26 para quem tivesse mais de 50 anos) e o valor máximo do subsídio baixou para 1048€. Actualmente, o valor máximo do subsídio de desemprego encontra-se fixado em

¹ Actualmente corresponde a 435,76€

1089,40€ e o período máximo de concessão em 18 meses, podendo ser superior consoante a idade do beneficiário e o número de meses com descontos.

Quadro 1 – Período de concessão do subsídio de desemprego

Idade do beneficiário	N.º de meses de registo de remunerações	Período de concessão	
		N.º de dias de subsídio	Acréscimo
Menos de 30 anos	Inferior a 15	150	30 dias por cada 5 anos com registo de remunerações nos últimos 20 anos
	Igual ou superior a 15 e inferior a 24	210	
	Igual ou superior a 24	330	
de 30 a 39 anos	Inferior a 15	180	30 dias por cada 5 anos com registo de remunerações nos últimos 20 anos
	Igual ou superior a 15 e inferior a 24	330	
	Igual ou superior a 24	420	
De 40 a 49 anos	Inferior a 15	210	45 dias por cada 5 anos com registo de remunerações nos últimos 20 anos
	Igual ou superior a 15 e inferior a 24	360	
	Igual ou superior a 24	540	
50 anos ou mais	Inferior a 15	270	60 dias por cada 5 anos com registo de remunerações nos últimos 20 anos
	Igual ou superior a 15 e inferior a 24	480	
	Igual ou superior a 24	540	

Fonte: Segurança Social

A duração do direito ao subsídio de desemprego depende, assim, de dois fatores: a idade do trabalhador e o tempo de contribuições para a Segurança Social.

Já no que concerne ao subsídio social de desemprego, o montante deste pode variar entre os 435,76€ (valor do IAS) para os beneficiários com agregado familiar e os já referidos 348,61€ (80% do IAS) para os beneficiários que vivem sozinhos. O período de concessão depende da idade do beneficiário e do número de meses com registo de remunerações para a Segurança Social desde a última situação de desemprego, sendo que o beneficiário deverá ter cumprido pelo menos 180 dias de trabalho por conta de outrem e descontado para a Segurança Social nos 12 meses imediatamente anteriores à data do desemprego. Caso o subsídio social de desemprego seja inicial, os períodos de concessão serão idênticos aos do subsídio de desemprego (*v. Quadro 1*). Se se tratar da variante “subsequente”, surgem duas hipóteses:

- Se o beneficiário tiver menos de 40 anos, é concedido durante metade dos períodos acima indicados, tendo em conta a idade do beneficiário à data em que terminou a concessão do subsídio de desemprego.
- Se o beneficiário tiver 40 anos ou mais:
 - Tem a mesma duração do subsídio de desemprego atribuído inicialmente, ou

- Metade do período em que esteve a receber subsídio de desemprego (no caso de ter sido aplicada a norma de salvaguarda).

A evolução das prestações de desemprego em números

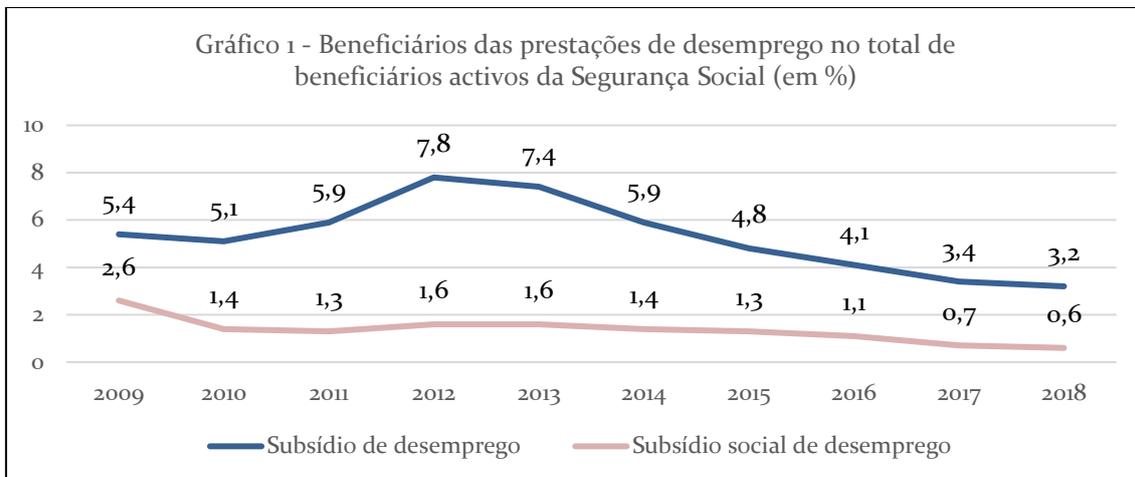
Ao longo dos últimos dez anos, verificou-se, de uma forma geral, um aumento acentuado das prestações de desemprego em Portugal durante os primeiros anos da crise financeira, culminando num pico correspondente ao auge da austeridade (2012-2013), que decresceu progressivamente desde então, acompanhando a retoma económica e o recuo do desemprego.

A crise é, por conseguinte, o principal motivo desta evolução, mas não o único; com efeito, a revisão legislativa no quadro da protecção do desemprego, efectuada em 2012, introduziu alterações impactantes, tais como o aumento do período de concessão do subsídio social de desemprego subsequente para beneficiários com idade igual ou superior a 40 anos. Por seu lado, os Decretos-Lei n.º 70/2010, de 16 de Junho e n.º 13/2013, de 25 de Janeiro, em particular, vieram condicionar o acesso às prestações de desemprego, conduzindo assim a uma redução generalizada do número de beneficiários desde o pico da crise.

Os beneficiários do subsídio de desemprego representam um número relativamente reduzido do total de beneficiários activos inscritos na Segurança Social, uma percentagem ainda assim superior à dos beneficiários do subsídio social de desemprego (SSD), cuja evolução se tem manifestado de forma quase paralela, excepto durante o pico da crise financeira de 2010-2014, ainda que não perceptível o suficiente para contrariar uma evolução quase estática. Uma possível explicação para esta ocorrência será o facto de o SSD ser atribuído a um grupo mais restrito de pessoas em situações específicas que sofreu poucas alterações durante a crise, ao contrário do número de desempregados “novos”. Outro motivo que poderia justificar a estagnação do volume de beneficiários do SSD seria a emigração, que aumentou consideravelmente durante este período. Importa ainda referir que os efeitos da crise

no âmbito da atribuição do SSD apenas se verificariam – por esgotamento do período de concessão do subsídio de desemprego – alguns anos mais tarde, o que veio a ser mitigado pela recuperação económica que se seguiu, criando novos empregos e reduzindo o número de desempregados.

Por outro lado, ao passo que o número de beneficiários do SSD aumentou apenas 0,2% desde o início da crise, tendo voltado a decrescer após o fim da mesma, o total de desempregados com subsídio de desemprego subiu em quase 3 pontos percentuais. A associação à subida do desemprego provocada pela crise parece evidente e não será totalmente alheio o facto de muitos dos beneficiários do subsídio de desemprego, findo o respectivo período de concessão, terem optado por emigrar ao invés de recorrer ao SSD, o que poderá explicar as evoluções diferentes ao nível dos beneficiários de ambas as prestações. Em ambos os casos, porém, a tendência de decréscimo que se verificava antes da crise foi retomada após a mesma e mantém-se até 2018, ano a que se reportam os dados mais recentes.

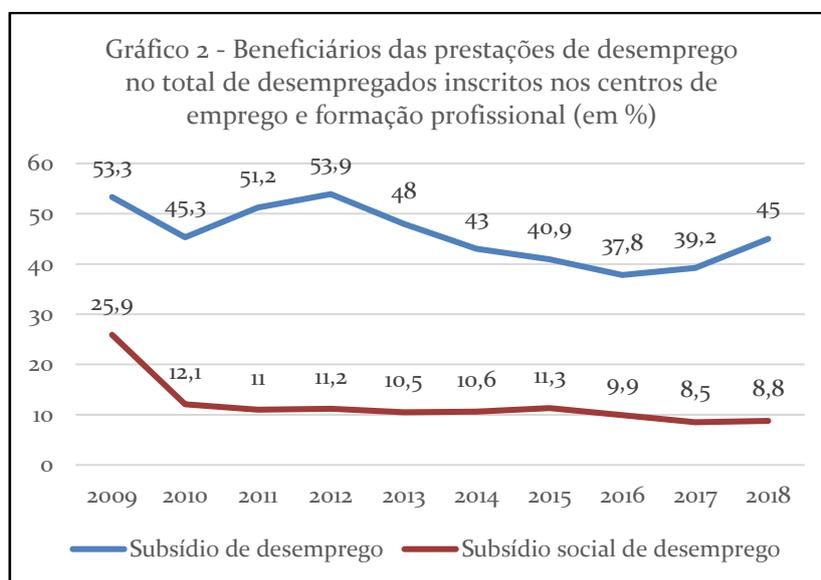


Fonte: UGT / Segurança Social

Já no que concerne ao universo de desempregados inscritos nos centros de emprego e formação profissional (CEFP), o número de beneficiários de subsídio de desemprego corresponde a cerca de metade. Em 2010, ano em que eclodiu a crise financeira em Portugal, registou-se um decréscimo de 8% no total de beneficiários deste subsídio face ao ano anterior, mas a tendência inverteu até ao pico da crise, atingindo o valor mais elevado dos últimos 18 anos (53,9%). Desde então e até 2016, verificou-se um

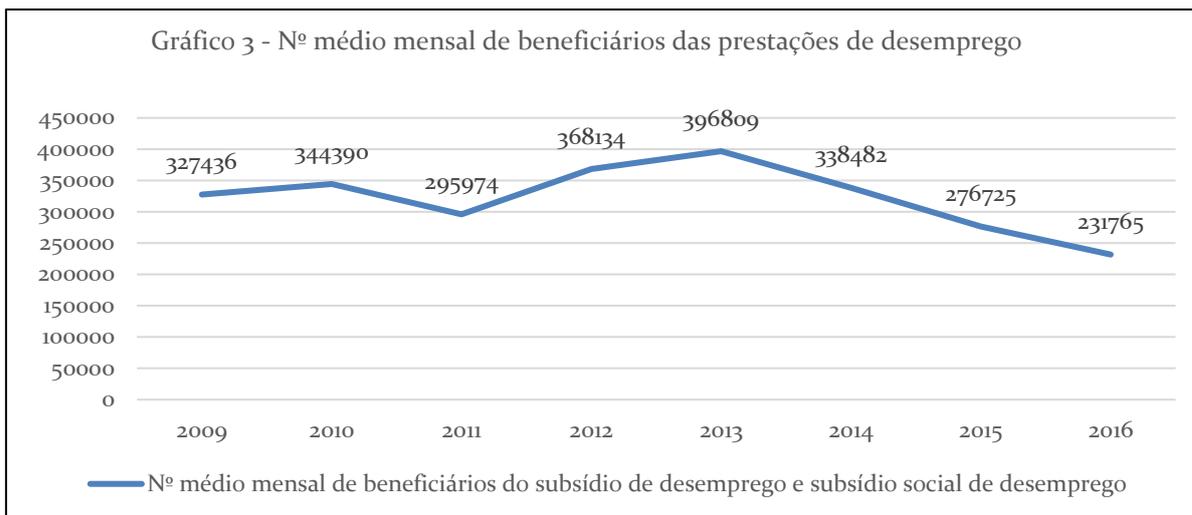
decréscimo progressivo, uma tendência que se inverteu a partir do ano seguinte, possivelmente pelo facto de as empresas que a partir de 2012 recorreram a cessações de contrato de trabalho por acordo, sem prejuízo de atribuição do subsídio de desemprego (uma situação particularmente evidente em sectores como o bancário e o empresarial do Estado), terem esgotado a quota legalmente estabelecida para o efeito.

Quanto ao número de desempregados a receber subsídio social de desemprego, este tem apresentado uma evolução mais estática, representando, em média, 10,5% do total de desempregados inscritos nos CEFP ao longo dos últimos 8 anos.



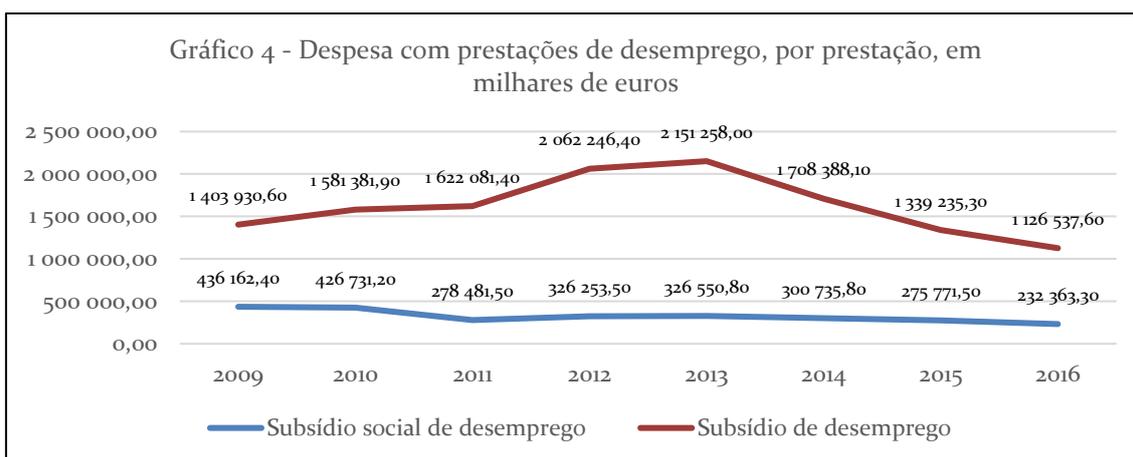
Fonte: UGT / Segurança Social

Mensalmente, isto traduz-se numa média de cerca de 300 mil desempregados a receber prestações de desemprego – um valor que ascendeu a quase 400 mil durante o pico da crise financeira e que desde então tem decrescido até pouco mais de metade, segundo os dados mais recentes disponíveis (2016).



Fonte: UGT / Segurança Social

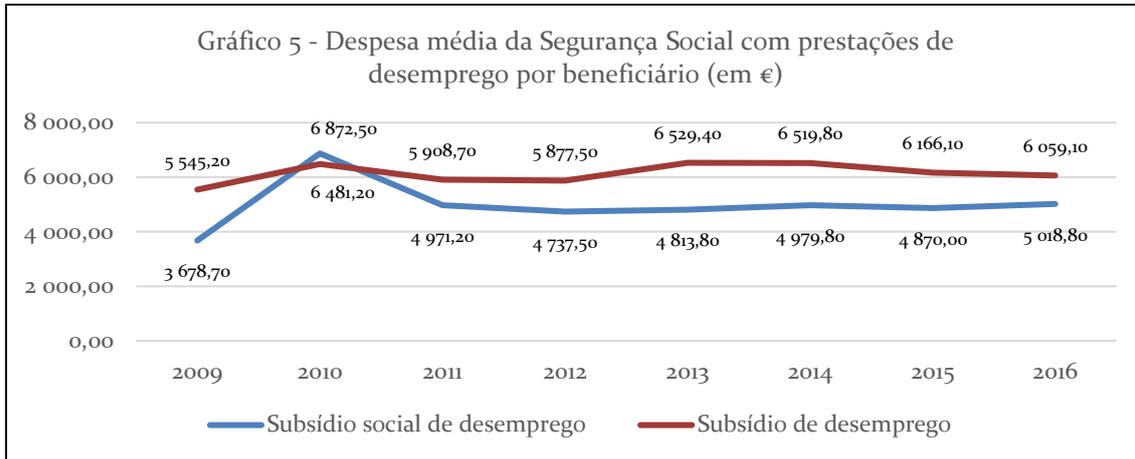
As despesas da Segurança Social com o subsídio de desemprego representaram, em média, mil milhões e meio de euros por ano ao longo da última década. Uma vez mais, regista-se um aumento que ultrapassou os dois mil milhões em 2013, explicado pelo aumento de beneficiários decorrentes da vaga de desemprego verificada durante a crise financeira. Este evento em nada parece ter afectado a despesa com o subsídio social de desemprego, que até diminuiu face aos valores pré-crise e assim continuou, lenta mas progressivamente até 2016, ano a que se reportam os dados mais recentes.



Fonte: UGT / Segurança Social

Isto traduz-se numa despesa média anual que ronda os seis mil euros por beneficiário, no caso do subsídio de desemprego, e os cinco mil, no caso do SSD. Embora estes valores tenham sofrido poucas alterações desde o início da crise até 2016, registou-se

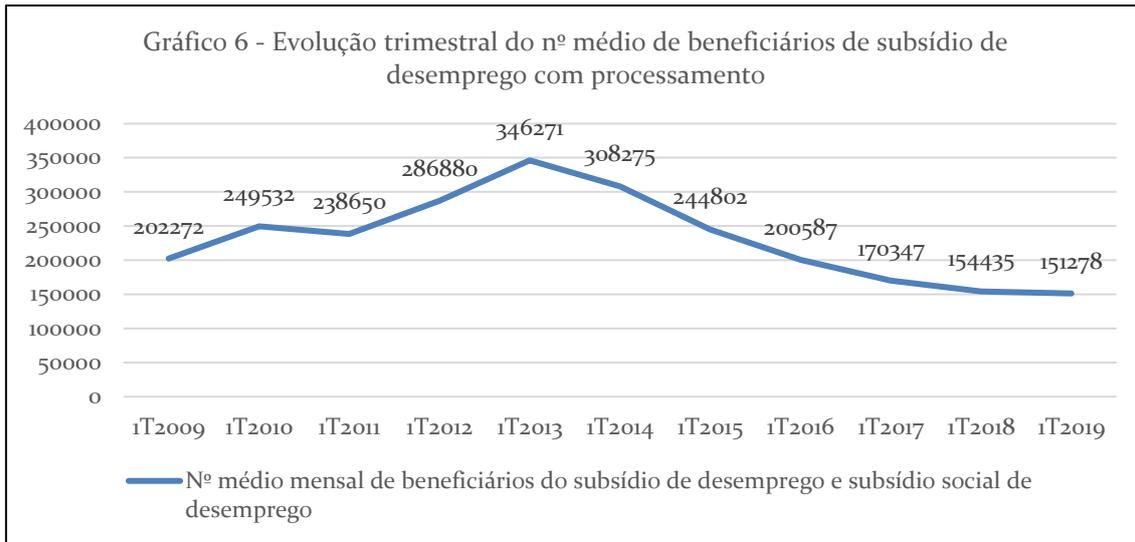
contudo um aumento acentuado da despesa média anual ao nível do subsídio social de desemprego entre 2009 e 2010, período em que as primeiras ondas de choque da crise financeira internacional chegavam até nós, fazendo crescer o desemprego mas, sobretudo, o período de duração de desemprego.



Fonte: UGT / Segurança Social

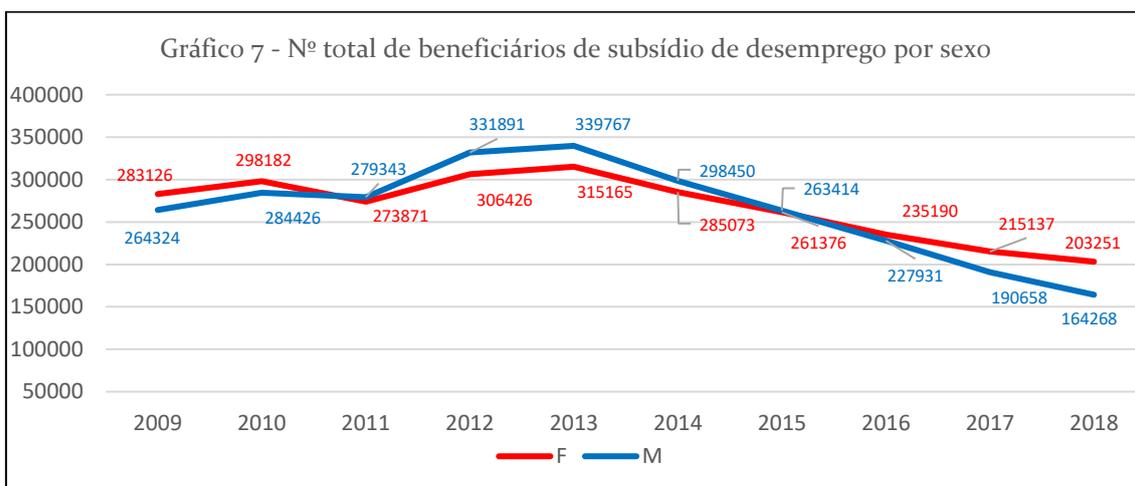
Subsídio de desemprego

Os mais recentes dados estatísticos (1º trimestre de 2019) indicam que o número médio de beneficiários de subsídio de desemprego continua a diminuir desde o pico da crise financeira, ainda que no último ano o decréscimo não tenha sido tão acentuado como nos anteriores. Actualmente, este valor ronda os 150 mil, menos de metade do que se verificava em 2013.



Fonte: UGT / Segurança Social

Se analisarmos o universo dos beneficiários numa perspectiva de género, verificamos que a população do sexo feminino a receber subsídio de desemprego tende a superar a do sexo masculino – uma tendência invertida apenas durante o período da crise financeira, podendo apontar-se como factor importante para tal inversão o facto de o sector da construção civil, onde o índice de empregabilidade é maioritariamente masculino, ter sido um dos mais afectados, designadamente pelo abrandamento e paragem das obras públicas em curso, que levou então ao encerramento de várias empresas.

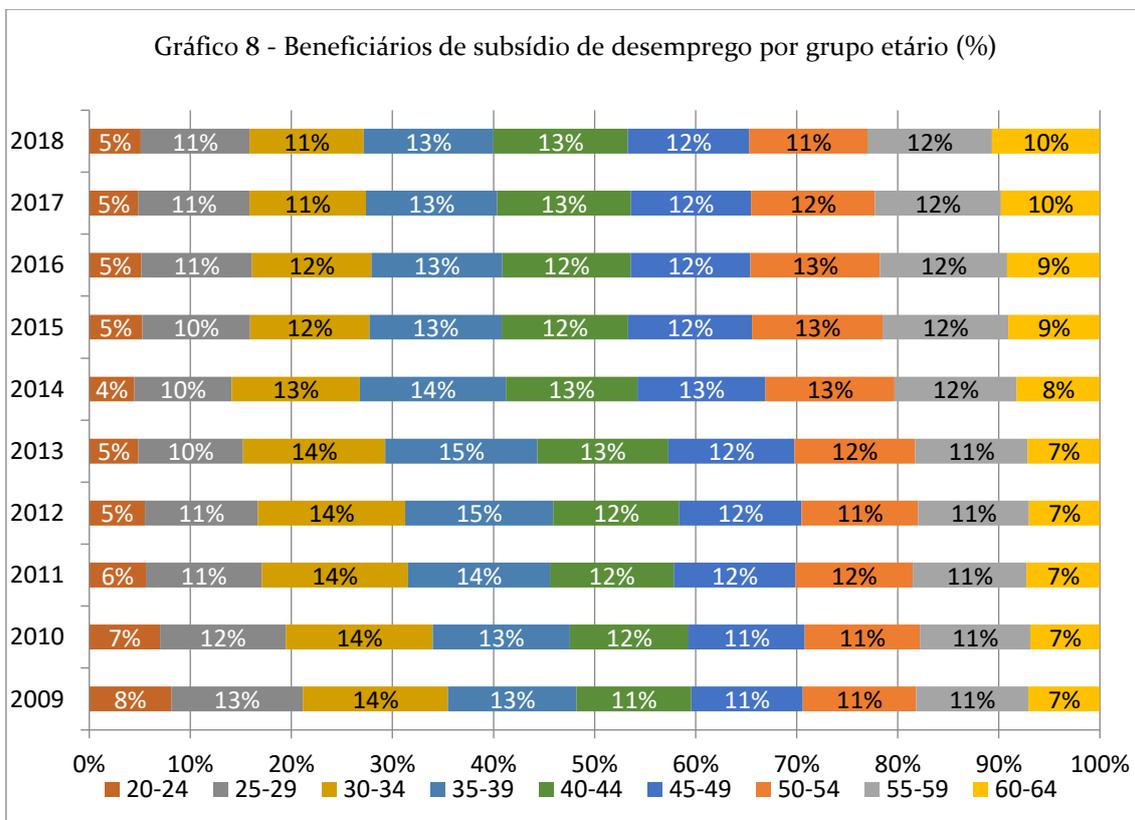


Fonte: UGT / Segurança Social

No que concerne à idade, constata-se, ao longo da última década, uma redução do número de beneficiários de subsídio de desemprego mais jovens e, inversamente, um aumento daqueles com 60 anos ou mais.

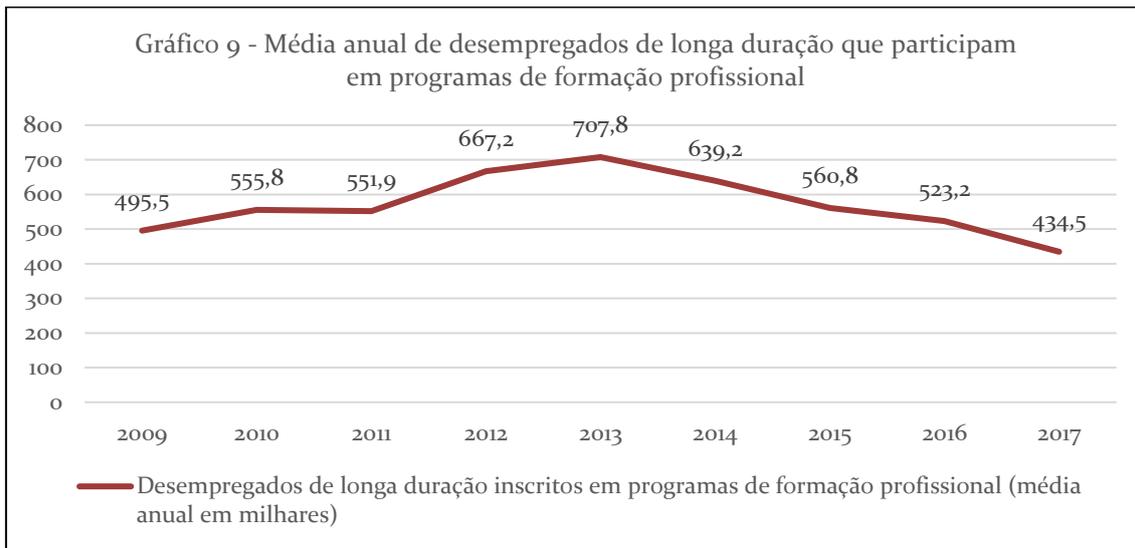
Naturalmente, poder-se-á argumentar que a idade é um factor de peso na dinâmica do retorno ao mercado de trabalho; quanto mais jovem o beneficiário é, melhores hipóteses tem de obter emprego, não só por ter uma maior capacidade de adaptação às novas realidades do mundo laboral, mas também porque as entidades contratantes optam por admitir trabalhadores preferencialmente mais jovens. Já os beneficiários mais velhos, pelos mesmos motivos, tenderão a prolongar ao máximo o período de concessão da prestação até atingirem a idade da reforma.

Outra possível explicação para este fenómeno seria a emigração das camadas mais jovens (sobretudo qualificadas) durante a crise, resultado de um decréscimo de oportunidades de emprego, bem como da qualidade do mesmo e ainda dos próprios incentivos do governo de então.



Fonte: UGT / Segurança Social

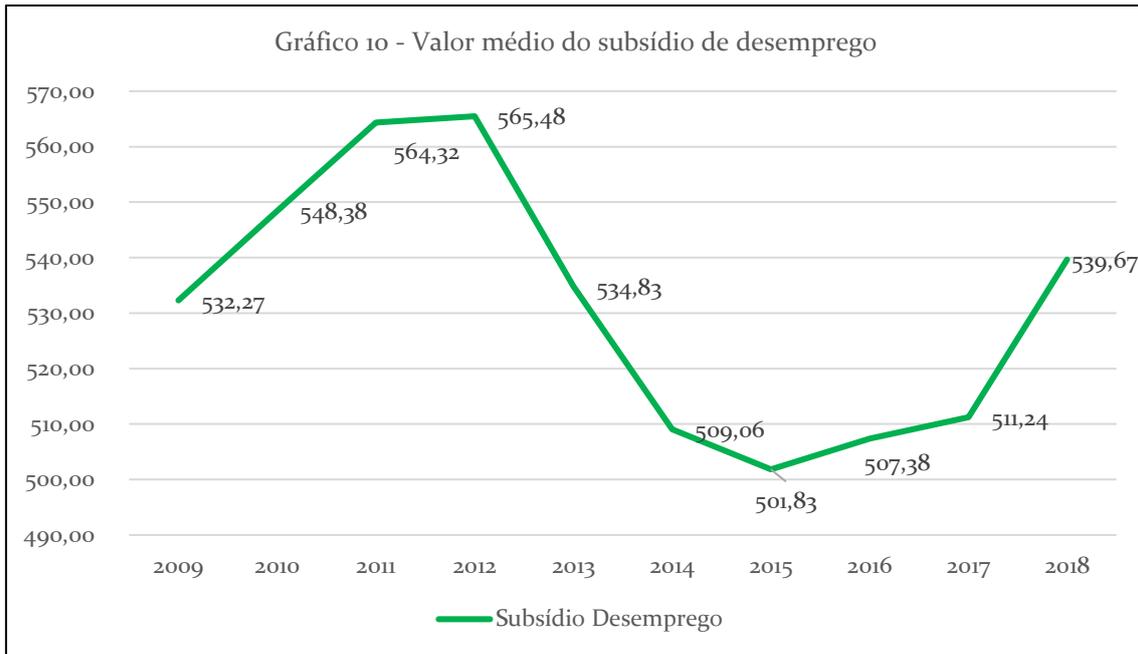
O aumento do desemprego verificado durante a crise levou, expectavelmente, ao aumento de inscrições nos centros de emprego e formação profissional e, por conseguinte, a um maior número de participantes em acções de formação dirigidas a desempregados durante este período.



Fonte: UGT / Segurança Social

Os efeitos da crise financeira são também visíveis ao nível do valor médio do subsídio de desemprego, que atingiu um máximo de 565,48€ em 2012 antes de sofrer um corte de quase 65 euros ao longo dos três anos seguintes. Refira-se que foi também em 2012 que foi publicado o Decreto-Lei nº 64/2012, de 15 de Março, que previa uma redução em 10% do montante diário do subsídio de desemprego após 180 dias seguidos de concessão, o que pode também ter influenciado o decréscimo verificado a partir daquele ano.

Com a retoma da economia, assiste-se a uma subida gradual do valor médio desta prestação, que rondava os 540 euros em 2018, prevendo-se, no mesmo ano, um aumento de 7 (valor mínimo) a 17,5 euros (valor máximo) em 2019.



Fonte: UGT / Segurança Social

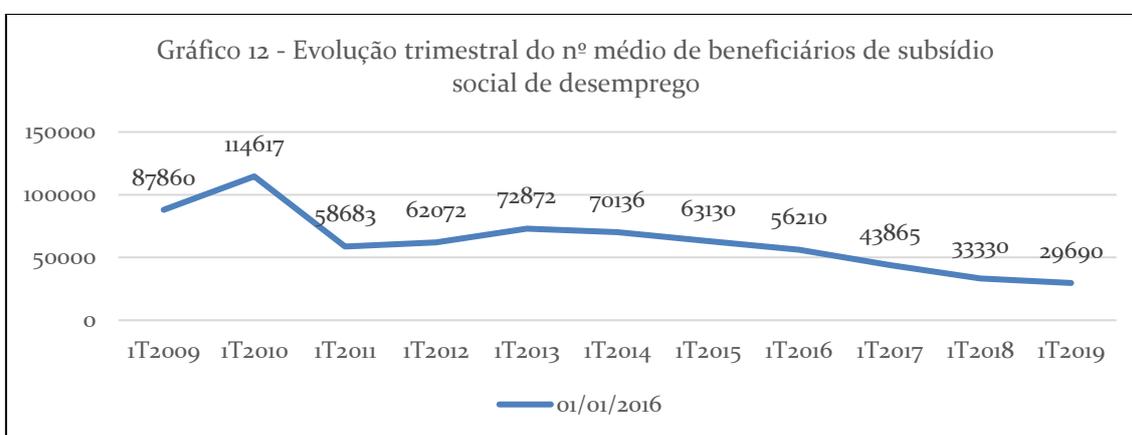
À medida que os níveis de desemprego foram baixando, também o número de dias subsidiados com o subsídio de desemprego foi diminuindo. No entanto, importa também referir que as alterações efectuadas nos últimos anos em matéria de protecção no desemprego, nomeadamente com a publicação do Decreto-Lei nº 64/2012, de 15 de Março, que, além da redução do montante diário do subsídio de desemprego, veio também impor limites aos prazos máximos de concessão, tiveram indubitáveis repercussões sobre a duração da atribuição das prestações de desemprego.



Fonte: UGT / Segurança Social

Subsídio Social de Desemprego

À semelhança do que já foi apurado anteriormente (v. Gráfico 6), constatamos que, de acordo com os dados estatísticos mais recentes (1º trimestre de 2019), o número médio de beneficiários do SSD acompanha a mesma tendência de decréscimo desde o pico da crise financeira (2013). Actualmente, este valor ronda os 30 mil, menos de metade do verificado durante aquele período mais crítico.

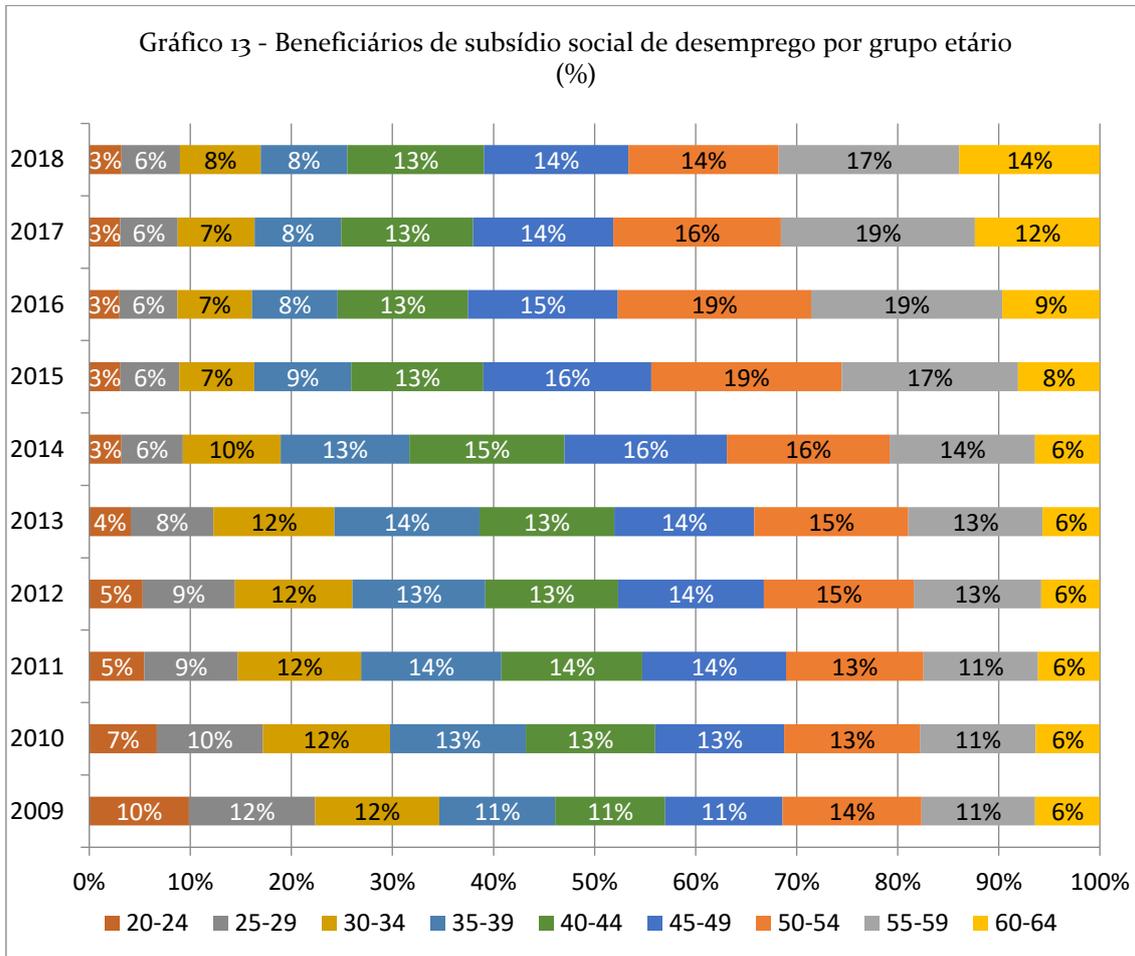


Fonte: UGT / Segurança Social

No que concerne à idade, constata-se, ao longo da última década, uma redução do número de beneficiários de subsídio de desemprego mais jovens e, inversamente, um aumento daqueles com 60 anos ou mais. Os trabalhadores mais jovens tendem a auferir retribuições inferiores relativamente aos mais velhos, daí que a redução de pessoal e consequente despedimento se verifique prioritariamente entre o pessoal mais antigo. Por outro lado, o aumento progressivo da idade da reforma e das penalizações pela reforma antecipada terá levado muitos destes trabalhadores a recorrer às diferentes prestações de desemprego disponíveis até atingirem a idade legal de reforma – e ao SSD, em particular, por via do esgotamento do direito ao subsídio de desemprego.

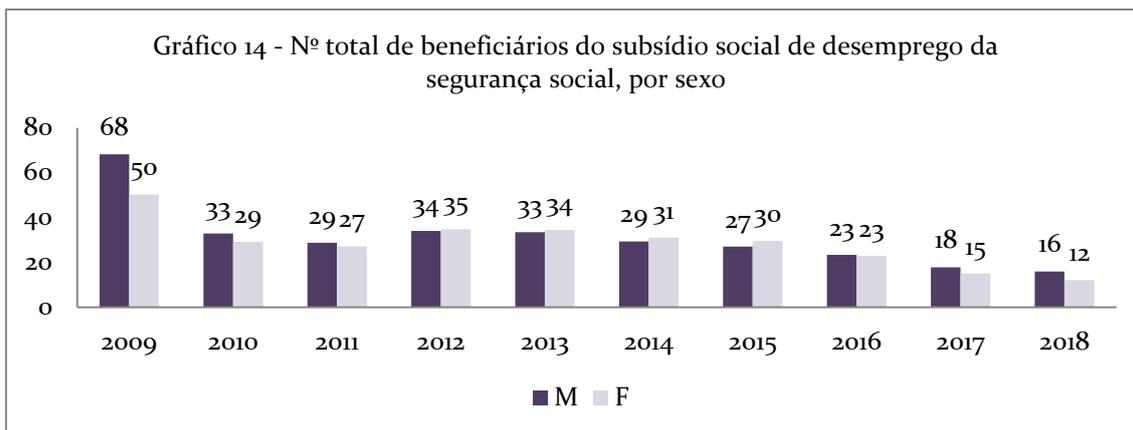
Já o número de beneficiários mais jovens terá diminuído porque se verificou um incremento de políticas de incentivos ao emprego jovem, não sendo ainda totalmente

alheio o fenómeno da emigração que – pelo menos no que refere à mão de obra qualificada – ainda não foi revertido.



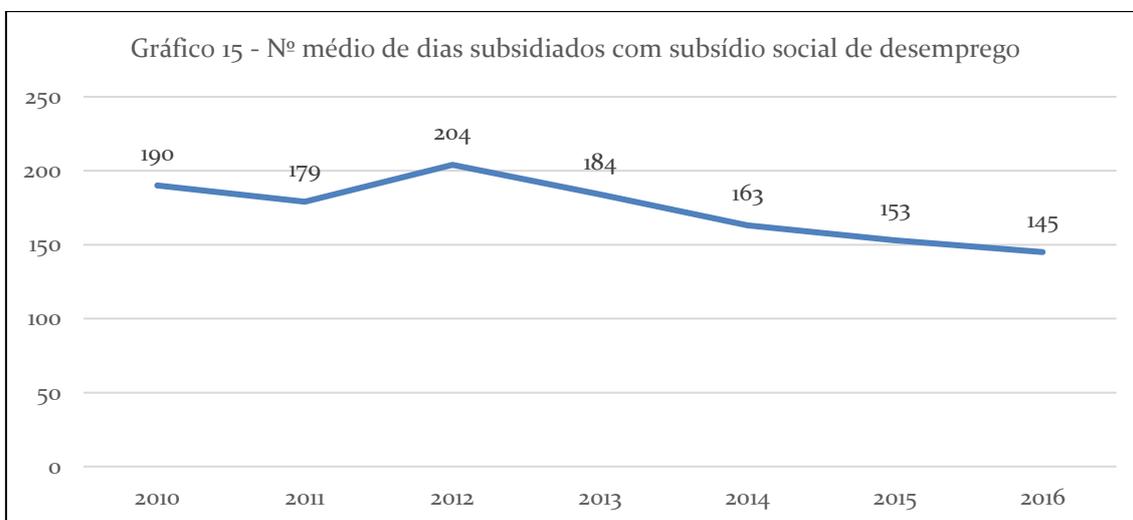
Fonte: UGT / Segurança Social

Ao contrário do que se sucede (habitualmente) no universo de beneficiários do subsídio de desemprego, observamos que existem menos mulheres do que homens a receber SSD. Mesmo durante o período alto da crise, que levou a um aumento fora do habitual de beneficiários do subsídio de desemprego do sexo masculino, a diferença entre géneros é quase imperceptível quando analisamos a evolução ao nível do SSD.



Fonte: UGT / Segurança Social

Também o número médio de dias subsidiados com o SSD apresenta uma linha evolutiva semelhante à do mesmo indicador referente ao subsídio de desemprego. O ligeiro decréscimo antes do impacto da crise, a subida acentuada durante o pico daquela e a subsequente diminuição, lenta mas progressiva, reflectem o mesmo cenário em que apenas o número de dias é, de uma forma geral, inferior.



Fonte: UGT / Segurança Social

Conclusão

É costume dizer-se que “os números falam por si” e, com efeito, da análise dos dados destes últimos 10 anos, fica comprovado o que se refere na introdução deste relatório, isto é, a importância que o subsídio de desemprego, nas suas diferentes modalidades, representa para o combate à pobreza e exclusão sociais provocados pelos ciclos económicos mais débeis.

É inegável o impacto da crise económica e financeira de 2010-2014 em Portugal e os efeitos que teve sobre o emprego e a protecção no desemprego.

A esmagadora maioria das variáveis analisadas apresentam a mesma linha evolutiva: uma mudança acentuada e súbita no início da crise e uma inversão lenta mas contínua a partir do pico da mesma, acompanhando a retoma económica e o crescimento do emprego.

A prestação de desemprego com maior expressão continua a ser o subsídio de desemprego, uma vez que só têm acesso ao subsídio social de desemprego os desempregados que reúnem determinadas condições específicas ou aqueles que esgotam o direito ao subsídio de desemprego por ultrapassarem o período de concessão do mesmo. Isso explica porque, de uma forma global, os indicadores referentes a este tipo de subsídio não sofreram grandes alterações ao longo dos últimos 10 anos. Outro motivo terá sido a emigração, opção escolhida por muitos desempregados – sobretudo jovens – como alternativa a uma subsidiação cada vez mais restrita e de valor cada vez mais baixo. Ainda assim, o número de desempregados a receber prestações de desemprego ascendeu a 400 mil durante o pico da crise, comportando uma despesa de mais de dois mil milhões de euros.

Por outro lado, a tendência de uma população desempregada maioritariamente feminina foi invertida durante este período; um fenómeno que poderá ter como explicação o encerramento de muitas empresas do sector da construção civil, dominado por um universo de trabalhadores predominantemente masculino.

Em termos etários, assiste-se a um “envelhecimento” da população subsidiada; isto é, um número cada vez maior de desempregados mais velhos a receber prestações de desemprego, o que poderá ser explicado por uma maior incapacidade de adaptação às novas ferramentas e métodos de trabalho e pela expectativa de reforma iminente, ao

passo que as camadas mais jovens parecem demonstrar uma maior abertura quer para as novas realidades do mundo laboral quer para a mobilidade geográfica.

Recentemente foram divulgados novos dados do desemprego (junho de 2019) que nos dão conta que o número de desempregados inscritos no IEFP baixou da fasquia dos 300 mil, totalizando agora os 298,2 mil, o valor mais baixo dos últimos 27 anos. Este número representa uma redução de 10,3 % face ao mesmo período do ano anterior e de 2,3 % em comparação com maio de 2019 – uma diminuição que é acompanhada também de uma redução significativa dos grupos mais expostos e vulneráveis: jovens e desempregados de longa duração.

Não deixam de ser boas notícias, mas é necessário prosseguir o combate ao desemprego não só através de políticas ativas de emprego mas também, e sobretudo, com uma forte aposta na formação e qualificação profissional de trabalhadores ativos e desempregados.

As transformações que a economia digital já está – e continuará – a introduzir no mercado de trabalho irão fazer-nos deparar com novas realidades para as quais devemos estar minimamente preparados.