

Relatório de progresso

Grupo de Trabalho para preparação de um Plano Nacional contra a Precariedade

Lisboa
setembro 2016

CONSTITUIÇÃO DO GRUPO DE TRABALHO

Miguel Cabrita, Secretário de Estado do Emprego (SEE)

Pedro Nuno Santos, Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares (SEAP)

Tiago Barbosa Ribeiro, na qualidade de representante do Grupo Parlamentar do Partido Socialista (PS)

Rui Riso, deputado, na qualidade de representante do Grupo Parlamentar do Partido Socialista (PS)

José Soeiro, deputado, na qualidade de representante do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE)

Tiago Gillot, dirigente partidário e membro da Associação Precários Inflexíveis, na qualidade de representante do Bloco de Esquerda (BE)

Guilherme Dray, consultor jurídico e professor universitário, na qualidade de personalidade Independente a Convite do Governo

Jorge Leite, Professor universitário jubilado, na qualidade de personalidade Independente a Convite do Bloco de Esquerda (BE)

Hugo Mendes, Adjunto do Gabinete do Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares

Ricardo Rosado, adjunto do Gabinete do Secretário de Estado dos Assuntos Parlamentares (SEAP)

Sandra Ribeiro, Adjunta do Gabinete do Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS)

Carlos Domingues, Adjunto do Gabinete do Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS)

Ana Fontes, Adjunta do Gabinete do Secretário de Estado do Emprego (SEE)

Joana Neto, Assessora do Grupo Parlamentar do Bloco de Esquerda (BE)

Participaram ainda no âmbito da discussão sobre regime contributivo dos trabalhadores independentes:

Cláudia Joaquim, Secretária de Estado da Segurança Social (SESS)

Elsa Castro, Adjunta do Gabinete da Secretária de Estado da Segurança Social (SESS)

Carolina Ferra, Secretária de Estado da Administração e Emprego Público (SAEP)

José Leitão, Chefe de Gabinete da Secretária de Estado da Administração e Emprego Público (SAEP)

INDÍCE

INDÍCE	3
1. INTRODUÇÃO	4
2. MANDATO E FUNCIONAMENTO DO GRUPO DE TRABALHO	6
3. DIAGNÓSTICO DA EVOLUÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO	7
Contratação a termo e trabalho temporário	8
Trabalhadores independentes	10
4. PRECARIIDADE	12
5. MATÉRIAS E PROPOSTAS DISCUTIDAS NO GRUPO DE TRABALHO	14
a) Reforço da ACT: Estatutos/Missão/Regime de contraordenações	14
b) Lei n.º 63/2013, de 27 de agosto – Combate à utilização indevida do contrato de prestação de serviços	15
c) Legislação laboral: Contrato a termo; Trabalho Temporário; Laboralidade e outros temas ...	17
d) Desemprego, políticas ativas e precariedade: apoios à contratação; estágios; CEI	18
e) Precariedade na Administração Pública	20
f) Regime contributivo dos trabalhadores independentes	21
Anexo I: Breve sumário das reuniões	24
Anexo II: Propostas do Governo em matéria de PAMT	35
Anexo III: Adenda sobre o processo de regularização de vínculos contratuais inadequados na Administração Pública (fevereiro de 2017)	37

1. INTRODUÇÃO

Conforme previsto no documento “*Posição conjunta do Partido Socialista e do Bloco de Esquerda sobre solução política*”, assinado pelos Grupos Parlamentares do Partido Socialista e do Bloco de Esquerda, em 10 de novembro de 2015. “*com integral respeito pela independência política de cada um dos partidos e não escondendo do povo português diferenças quanto a aspetos estruturantes da visão de cada partido quanto a opções de política que os respetivos programas evidenciam, os partidos subscritores do texto que hoje tornam público confirmam com clareza bastante a sua disposição e determinação em impedir que PSD e CDS prossigam a política que agora expressivamente o País condenou e assumir um rumo para o país que garanta:*

- a) *Virar a página das políticas que traduziram a estratégia de empobrecimento seguida por PSD e CDS;*
- b) *Defender as funções sociais do Estado e os serviços públicos, na segurança social, na educação e na saúde, promovendo um combate sério à pobreza e às desigualdades sociais e económicas;*
- c) *Conduzir uma nova estratégia económica assente no crescimento e no emprego, no aumento do rendimento das famílias e na criação de condições para o investimento público e privado;*
- d) *Promover um novo modelo de progresso e de desenvolvimento para Portugal, que aposte na valorização dos salários e na luta contra a precariedade, relance o investimento na educação, na cultura e na ciência e devolva à sociedade portuguesa a confiança e a esperança no futuro;*
- e) *Valorizar a participação dos cidadãos, a descentralização política e as autonomias insulares.”*

Neste âmbito, tendo em conta que a referida posição conjunta define que “*um dos temas em que é possível convergir, independentemente do alcance programático diverso de cada partido*” é “*um combate decidido à precariedade, incluindo aos falsos recibos verdes, ao recurso abusivo a estágios e ao uso de contratos de emprego/inserção para substituição de trabalhadores*”, à semelhança da constituição de outros grupos previstos naquele documento, foi criado o grupo de trabalho para a definição de um “**Plano de combate à precariedade**”, composto por representantes dos partidos signatários e pelo membro do Governo que tutela a área respetiva.

Por em causa estarem matérias previstas em legislação laboral, tal como impõe o Código do Trabalho, a sua abordagem no âmbito deste Grupo de Trabalho não prejudica o dever de precedência de apreciação e discussão das mesmas pelos parceiros sociais (artigo 470.º do CT) nem o compromisso do Governo de estas e outras matérias relacionadas com o mercado de trabalho serem discutidas em Comissão Permanente de Concertação Social (CPCS), antes da aprovação de quaisquer alterações legislativas.

Os trabalhos desenvolvidos até Julho de 2016 no Grupo de Trabalho (GT) foram consubstanciados neste relatório. O presente documento constitui, assim, um relatório de progresso que procura sistematizar as discussões tidas até este momento GT no sentido de identificar matérias e pontos específicos suscetíveis de vir a integrar um plano de combate à precariedade nos termos acordados.

Nota:

Foi, posteriormente (fev 2017), acrescentada uma adenda complementando as questões da precariedade no Estado, de modo a integrar os resultados do levantamento entretanto concluído e os princípios orientadores do processo especial de regularização de situações precárias na Administração Pública.

2. MANDATO E FUNCIONAMENTO DO GRUPO DE TRABALHO

Foram identificados, na primeira reunião, os principais temas suscetíveis de ser objeto de análise a desenvolver ao longo das reuniões do grupo de trabalho:

- Reforço da ACT [Estatutos/Missão/regime de contraordenações];
- Lei n.º 63/2013, de 27 de agosto – Combate à utilização indevida do contrato de prestação de serviços;
- Legislação laboral: Contrato a termo; Trabalho Temporário; Laboralidade e outros temas;
- Desemprego, políticas ativas e precariedade: apoios à contratação; estágios; CEI.
- Precariedade na Administração Pública;
- Regime contributivo dos trabalhadores independentes (extra-agenda).

Além destes temas, foi ainda acordado ter uma discussão introdutória sobre o conceito de relações de laboralidade e sobre o enquadramento geral do problema da precariedade na evolução dos mercados de trabalho contemporâneos. Foi ainda incluído um tema “extra” relacionado com a situação contributiva dos trabalhadores Independentes, já listado acima.

No presente relatório procede-se ainda a uma sumária análise da evolução de alguns indicadores do mercado de trabalho.

Procede-se ainda à sistematização das medidas tomadas pelo Parlamento e pelo Governo nesta área de atuação até à presente data, e à apresentação das principais conclusões, pontos de convergência e identificação de propostas de desenvolvimento acordadas no seio do Grupo de Trabalho.

Entre abril e julho de 2016 tiveram lugar 10 reuniões temáticas para cobrir os temas identificados (ver anexo 1).

3. DIAGNÓSTICO DA EVOLUÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO

Entre 2011 e 2015, a população ativa registou uma quebra global de mais de 200 mil pessoas (-4,3%). No mesmo período, a população empregada diminuiu em cerca de 190 mil pessoas (-4%), com particular gravidade nos grupos etários mais jovens – menos 211 mil empregados no segmento dos 15 e os 34.

Por seu turno, a taxa de desemprego subiu rapidamente entre 2011 e 2013 (de 12,7% para 16,2%), tendo a partir daí diminuído até aos níveis atuais: 10,8% no 2º trimestre de 2016 – para encontrarmos uma taxa de desemprego mais baixa, precisamos de recuar até ao 2º trimestre de 2010 (10,6%).

Deve notar-se que, não obstante a diminuição do desemprego ser um sinal positivo, o emprego continuou a crescer a um ritmo relativamente modesto, situando-se em níveis próximos dos observados em 2012 e ainda longe dos níveis que antecederam a crise financeira. No entanto, também os indicadores do emprego têm tido evolução favorável ao longo do ano, com a taxa de emprego a fixar-se nos 51,9% no 2º trimestre de 2016 (registando-se variação mensal positiva consecutivamente desde o mês de fevereiro e até ao mês de julho).

Importa notar que, ao contrário do que sucedeu em 2014 e 2015¹, o crescimento do emprego ocorre num contexto de menor intervenção das políticas ativas do mercado de trabalho: em julho de 2016, o IEFP registava um total de 100,7 mil pessoas ocupadas, menos 45,6 mil do que no mesmo mês de 2015 (-31,1%).

Contudo, o desemprego jovem (26,9% no 2.º trimestre) e o desemprego de longa duração (6,9%) permanecem um sério problema no mercado de trabalho português. Além disso, o mercado português apresenta ainda elevados níveis de segmentação, da qual algumas facetas estão entre as fontes mais diretas de precariedade.

¹ “O desemprego em Portugal encontrava-se em 13,1% no terceiro trimestre de 2014, bem abaixo dos 17,5% verificados no pico da crise. No entanto, é pouco provável que a escassez de emprego seja devidamente capturada pelas taxas de desemprego oficiais. No caso de Portugal, uma medida mais abrangente, que adiciona ao número de desempregados os trabalhadores desencorajados (que aumentaram drasticamente durante a crise), bem como o trabalho involuntário de curto prazo, coloca o desemprego em 20,5% em 2014, o que compara com apenas 9,5% em 2008. Os grandes fluxos de emigração de trabalhadores desde 2011 podem ser também adicionados ao enfraquecimento do mercado de trabalho, já que muitos trabalhadores migrantes provavelmente voltariam a Portugal caso existissem postos de trabalho disponíveis.” IMF (2015), “Portugal: first post-program monitoring”, IMF Country Report No. 15/21, January 2015.

Contratação a termo e trabalho temporário

Portugal apresenta uma elevada incidência de contratos não permanentes (quadro 1), sobretudo em termos comparativos, no quadro da União Europeia (gráfico 1).

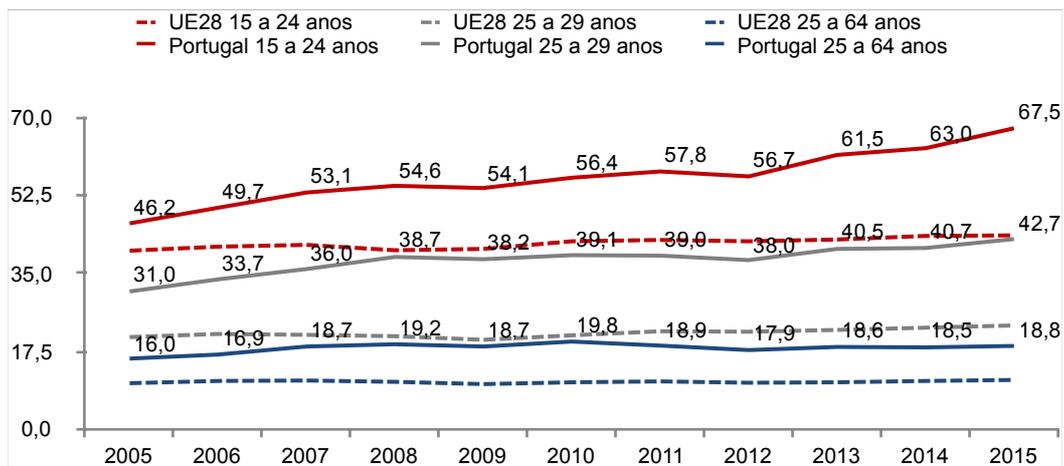
- No 2.º trimestre de 2016, os contratos com termo e outras situações representavam 22,6% do TCO (um valor acima da média europeia, de aproximadamente 14%²) e 18,6% do emprego total.
- Entre os TCO jovens (15-24 anos), a incidência de contratos não permanentes é particularmente elevada (67,5%) e muito superior à média europeia (45%)³.
- O agravamento da incidência dos vínculos de trabalho não permanentes estará relacionado com o desfasamento entre o ritmo de crescimento dos contratos sem termo e dos contratos a termo e outras situações: no 2º trimestre de 2016, os contratos com termo e outras situações cresceram 4,9%, enquanto contratos sem termo cresceram apenas 0,8% (e o mesmo ocorreu em 2015 e em 2014) – assim, o contributo deste tipo de vínculos (não permanentes) para o crescimento permanece elevado.
- Os dados do Fundo de Compensação do Trabalho sobre novos vínculos reforçam esta preocupação, indicando que somente um em cada cinco dos novos contratos são permanentes e que, em sentido inverso, cerca de 20% são contratos de curta duração (inferior a 60 dias).
- Acresce que, em Portugal, o trabalho não permanente é maioritariamente involuntário, sendo que “*não conseguir encontrar um emprego permanente*” é o principal motivo indicado pelos TCO com idades entre os 25 e os 64 anos para deter este tipo de vínculos é (86,9%), o mesmo sucedendo em relação aos jovens dos 15 aos 24 anos (67,9%) - no resto da europa as causas são mais diversas, com uma incidência média de trabalho não permanente involuntário na casa dos 62% para o total dos TCO e de 38% entre os jovens⁴.

² Dados relativos a 2015, Eurostat-LFS.

³ Dados relativos a 2015, Eurostat-LFS.

⁴ Dados relativos a 2015, Eurostat-LFS.

Gráfico 1 - Contratos não permanentes no TCO, por grupo etário, em Portugal e na União Europeia (%)



Fonte: INE, Inquérito ao Emprego

Quadro 1 - População empregada por conta de outrem, por tipo de contrato (milhares)

	2011	2012	2013	2014	2015	1T2016	2T2016
Contratos sem termo (mil.)	2901,5	2815,6	2717,5	2836,5	2895,5	2897,7	2920,8
Peso no TCO (%)	78,0	79,5	78,6	78,6	78,0	78,0	77,4
Peso no emprego total (%)	61,2	61,9	61,4	63,0	63,7	64,2	63,5
Contratos com termo e outras situações (mil.)	817,6	727,0	740,0	774,5	815,1	773,4	712,3
Peso no TCO (%)	22,0	20,5	21,4	21,4	22,0	20,8	22,6
Peso no emprego total (%)	17,2	16,0	16,7	17,2	17,9	17,1	18,6
População empregada (mil.)	4740,1	4546,9	4429,4	4499,5	4548,7	4 513,3	4602,5
TCO (mil.)	3719,1	3542,6	3457,5	3611,0	3710,6	3712,9	3775,8

Fonte: INE – Inquérito ao Emprego

Acontece que os contratos não permanentes têm associados maiores níveis de instabilidade e de insegurança laboral. Desde logo, é de salientar que 1/3 do desemprego registado no IIEFP decorre do fim de contratos a prazo e que mais de metade dos subsídios de desemprego atribuídos decorrem da cessação por caducidade de contrato trabalho a termo (quadro 2).

Quadro 2 - Beneficiários de subsídio de desemprego, por cessação por caducidade de contrato trabalho a termo

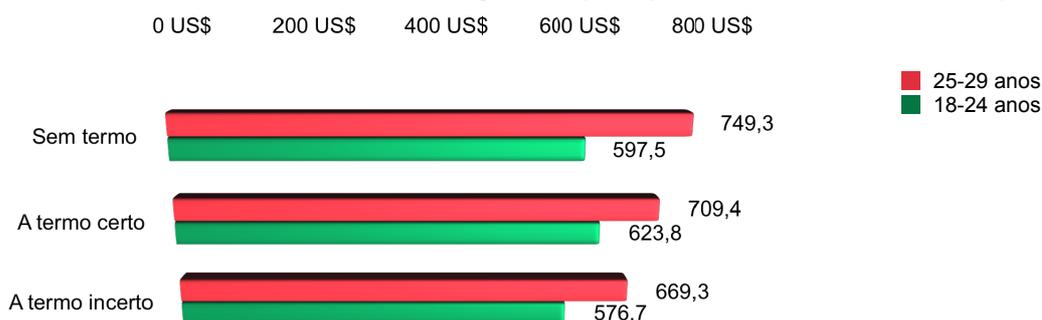
	2011	2012	2013	2014	2015	2016
N.º absoluto	9 026	10 968	8 319	6 784	9 129	8 456
% no total	51	41	43	48	56	57

Fonte: Instituto de Segurança Social, I.P.

Nota: teve-se como referência o mês de março de cada ano.

Além disso, consequências mais imediatas do ponto de vista das remunerações (gráfico 2), particularmente graves quando consideramos quer a elevada incidência deste tipo de contratos em Portugal, quer a percentagem de trabalhadores em risco de pobreza do País (11%).

Gráfico 2 - Ganho médio mensal dos jovens, por tipo de contrato de trabalho (2014)



Fonte: GEP-MTSSS

Trabalhadores independentes

Portugal apresenta uma proporção de trabalhadores por conta própria/isolados (i.e. sem empregados) consideravelmente superior à média europeia, apesar de se registar uma quebra no peso destes trabalhadores no emprego total nos anos de 2014 e 2015 (quadro 3).

No 1.º trimestre de 2016, os trabalhadores por conta própria/isolados representavam 12,4% da população empregada, num total de 559,4 mil pessoas (significando uma variação homóloga de -4,2% e uma variação trimestral de -5,2%).

Quadro 3 - Trabalhadores por conta própria/isolados (milhares) e peso no emprego total (%)

	2011	2012	2013	2014	2015	1T2016	2T2016
Trabalhadores por conta própria/isolados	747,5	744,8	710,5	630,5	596,9	559,4	574,4
% do emprego total	15,8	16,4	16,0	14,0	13,1	12,4	12,5

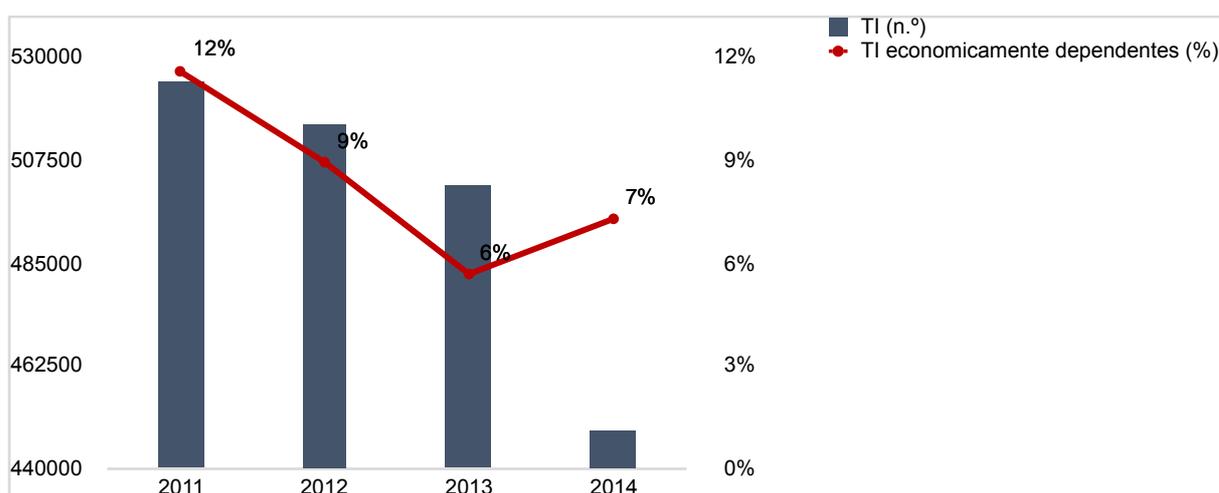
Fonte: INE – Inquérito ao Emprego

Numa análise em que se pretende avaliar a precarização das relações laborais, é insuficiente considerar a incidência do trabalho independente. O que se pretende, na verdade é uma aproximação à incidência do falso trabalho independente.

Contudo, é virtualmente impossível aferir, com base nas estatísticas oficiais, a incidência dos designados “falsos recibos verdes”. Mas é possível avaliar o número de trabalhadores independentes em situação de dependência económica (*cf.* artigo 140.º do Código dos Regimes Contributivos, aprovado pela Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro), caso em que cabe às entidades contratantes o pagamento de contribuições à Segurança Social no valor de 5% do valor total dos serviços prestados. O Decreto-Lei n.º 65/2012, de 15 de março, define como economicamente dependentes os trabalhadores independentes que “no mesmo ano civil, obtenham da mesma empresa, seja ela uma pessoa coletiva ou uma pessoa singular com atividade empresarial, independentemente da sua natureza e das finalidades que prossigam, 80% ou mais do valor total anual dos rendimentos obtidos na atividade independente”.

De acordo com os dados das remunerações declaradas à Segurança Social, o número de trabalhadores independentes em situação de dependência económica tem vindo a diminuir consideravelmente nos últimos anos, não obstante um ligeiro aumento em 2014 – cuja evolução, em 2015, é ainda desconhecida. No total, havia em 2014 32.655 trabalhadores nesta situação, quando em 2011 o número era superior a 60 mil.

Gráfico 3 - Trabalhadores independentes, dos quais economicamente dependentes



Fontes: Eurostat – Labour Force Survey, II, I.P.

Nota: Ainda não é possível apurar o n.º de trabalhadores independentes com Entidades Contratantes para o ano 2015, porque o período em que os TIs declaram os seus rendimentos referentes ao ano passado é neste mês de maio (*dados ainda não disponíveis*).

4. PRECARIIDADE

Como se demonstrou no ponto 3 do presente relatório, os fenómenos da precariedade atingem uma parte significativa da população, sobretudo os mais jovens.

O diagnóstico que fazemos do mercado de trabalho português, e da evolução que conheceu nos últimos anos, leva-nos a crer que as reformas realizadas ao longo dos últimos anos foram no mínimo ineficazes do ponto de vista da diminuição da segmentação laboral e não contrariaram a tendência para o agravamento da precariedade⁵.

Neste contexto, como não poderia deixar de ser, as questões da precariedade constituem, em termos diferentes, preocupações dos programas eleitorais do PS e do BE. Aliás, as posições conjuntas estabelecidas têm também tradução no programa do Governo, que identifica como prioridades claras a promoção do emprego e da qualidade do emprego, o reforço da capacidade inspetiva na regulação do mercado de trabalho e o combate à precariedade.

Sendo complexo, e não consensual, circunscrever inteiramente o conceito de precariedade, é possível no entanto encontrar elementos e preocupações comuns em torno (a) dos perigos da generalização do emprego instável, inseguro, com vínculos de curta duração ou com duração certa, (b) do seu uso quando injustificável à luz da atividade desenvolvida, (c) do seu uso à margem das possibilidades legais previstas e, não menos importante, (d) das consequências que este tipo de relações laborais pode ter para a vida das pessoas e para o próprio modelo de desenvolvimento empresarial.

Estando para além do mandato deste grupo a discussão conceptual aprofundada, bem como a discussão das raízes históricas e as razões do avanço generalizado da precariedade nos mercados de trabalho, parece consensual que ela tem como tendo como fonte ou origem múltiplos fatores e diferentes técnicas do ponto de vista jurídico, algumas delas de grande complexidade. Reconhecendo-se que nem todas as relações laborais potencialmente precárias são ilegais, considera-se fundamental dotar de maior robustez os mecanismos de combate à contratação ilegal. A questão da ilegalidade e da efetividade da legislação é também, por isso, uma frente relevante de avanço no combate à precariedade.

⁵ O ligeiro aumento do peso dos contratos sem termo no emprego total, por exemplo, é mencionado no Relatório da Comissão Europeia sobre Portugal como um indício de diluição dos elevados níveis de segmentação do nosso mercado de trabalho. Contudo, sabemos que esse indicador carece de contextualização e referência às centenas de milhares de pessoas que saíram do país nos últimos anos, provavelmente com maior incidência nas inserções precárias do mercado de trabalho. Com efeito, uma grande parte do emprego destruído nos últimos anos ser emprego a prazo (1/3 do desemprego registado pelo IEFP é motivado pelo fim de contratos a termo e mais de metade dos novos subsídios de desemprego tem essa origem).

Também na Administração Pública se assistiu ao aumento da contratação precária. Importa pois estudar formas de limitar o recurso pelo Estado a este tipo de vínculos laborais, que permitam estabelecer uma política clara de eliminação progressiva do recurso a trabalho precário e programas de tipo ocupacional no setor público como forma de colmatar necessidades permanentes para o funcionamento dos diferentes serviços públicos.

5. MATÉRIAS E PROPOSTAS DISCUTIDAS NO GRUPO DE TRABALHO

Das várias matérias analisadas e discutidas pelo Grupo de Trabalho, no âmbito dos trabalhos preparatórios de um futuro plano de combate à precariedade, foi possível identificar várias em que existe possibilidade de convergência de soluções e aquelas em que tal convergência ainda carece de um estudo mais aprofundado.

a) Reforço da ACT: Estatutos/Missão/Regime de contraordenações

O programa do Governo assumiu como prioridade melhorar e reforçar a capacidade inspetiva da Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT). No mesmo sentido foi aprovada na Assembleia da República a Resolução n.º 90/2016, de 22 de abril, com o descritivo «*Recomenda ao Governo o reforço dos meios e competências da Autoridade para as Condições do Trabalho, garantindo a eficácia da sua intervenção no combate ao trabalho precário*».

De acordo com dados reportados a junho de 2016 encontram-se em funções 311 inspetores do trabalho. Os dados mais recentes do INE (2.º trimestre de 2016) referem que a população empregada em Portugal é de aproximadamente 4,6 milhões de pessoas. A Organização Internacional do Trabalho (OIT) recomenda um rácio indicativo de 1 inspetor por cada 10 000 trabalhadores, pelo que, a ACT para dar cumprimento à recomendação da OIT deveria, grosso modo, dispor de um mapa de pessoal composto por 450 inspetores do trabalho.

Com vista a aumentar os recursos humanos da ACT está a decorrer um concurso interno (à administração pública) para recrutamento de 37 inspetores, com a constituição de uma reserva de recrutamento para 5 inspetores. Contudo, sendo evidente que mesmo depois de concluído aquele concurso interno, o número de inspetores continuará abaixo do rácio indicativo da OIT, foi anunciado pelo Governo que irá reforçar o mapa de pessoal da ACT com 80 novos inspetores do trabalho, ainda em 2016, estando neste momento a ser ultimada a fase procedimental com vista à publicação de anúncio de abertura do referido concurso.

Com enquadramento no Programa de Governo, foi identificado no GT um conjunto de matérias para possíveis alterações legislativas e procedimentais, designadamente:

- Propor a introdução de uma norma no diploma orgânico da ACT que preveja a abertura de concurso para recrutamento de inspetores sempre que o número efetivo de inspetores a prestar serviço na ACT se afaste do rácio indicativo previsto

pela OIT (1 inspetor para 10 mil trabalhadores), sem prejuízo de normas legais em vigor para o recrutamento externo para a Administração Pública Central;

- O aprofundamento, em articulação com o Ministério das Finanças, da possibilidade do alargamento do período de validade da reserva de recrutamento de entre os candidatos apurados em concurso público, de 12 para 36 meses, cujo concurso segue os termos do Decreto-Lei n.º 204/98, de 11 de junho, por se tratar de uma carreira especial e não revista;
- A criação de uma regra de permanência territorial mínima do pessoal da ACT na unidade local onde foram alocados na sequência do concurso;
- O reforço da capacidade dos sistemas de informação para efeitos de fiscalização através da intercomunicabilidade de dados entre ACT, Instituto de Segurança Social, I. P. e Autoridade Tributária e Aduaneira;
- A introdução no diploma orgânico da ACT de uma alínea que preveja, de forma expressa, o combate à «precariedade laboral» como uma das suas atribuições.
- A introdução no diploma orgânico da ACT de norma que preveja o dever de ouvir os parceiros sociais e as associações da sociedade civil que defendam direitos dos trabalhadores para a elaboração do seu plano de atividades;
- A comunicação entre a ACT e as empresas e trabalhadores passar a realizar-se, preferencialmente e sempre que possível, por meios eletrónicos.

b) Lei n.º 63/2013, de 27 de agosto – Combate à utilização indevida do contrato de prestação de serviços

A Lei 63/2013 resultou de uma iniciativa legislativa de cidadãos, dinamizada pela associação de trabalhadores precário «Precários Inflexíveis», que criou um procedimento administrativo a adotar pela ACT em caso de verificação de utilização indevida do contrato de prestação de serviços e uma nova ação especial no Código de Processo do Trabalho (CPT) «Ação de reconhecimento da existência de contrato de trabalho» interposta pelo Ministério Público, de natureza urgente e com impulso oficioso, desonerando, assim, o trabalhador do impulso processual.

Este regime legal já permitiu, até 31 de julho de 2016, a regularização de um significativo conjunto de “falsos recibos verdes”. De acordo com dados disponibilizados pela ACT e, na sequência de várias ações inspetivas, foram detetados 2 740 trabalhadores em situação

irregular, tendo sido regularizadas, ainda na fase administrativa, 913 trabalhadores, o que corresponde a cerca de 33% dos trabalhadores detetados em situação irregular (Quadro 4).

Quadro 4 - Síntese da aplicação da Lei n.º 63/2013

Ano	Visitas inspetivas	Trabalhadores detetados	Situações regularizadas voluntariamente pelas entidades empregadoras	Infrações autuadas	Advertências	Participações ao M. P.
2013 ⁽¹⁾	1 529	500	(*)	54	10	13
2014	1 364	1 510	507	420	34	425
2015	1 124	478	291	66	29	64
2016 ⁽²⁾	(*)	252	115	60	7	24
Total	4 017	2 740	913	600	80	526

(*) Informação ainda não disponível.

(1) Dados disponíveis desde 1 de setembro de 2013 (data de entrada em vigor da Lei n.º 63/2013)

(2) Dados até 31 de julho.

Com enquadramento no Programa de Governo, foi identificado no GT um conjunto de matérias para possíveis alterações legislativas e procedimentais, designadamente:

- O alargamento do âmbito de aplicação da Lei n.º 63/2013, de 27 de agosto, a outras formas de trabalho não declarado, nomeadamente os falsos estágios;
- Consagração expressa da legitimidade processual ativa do Ministério Público na “ação de reconhecimento da existência de contrato de trabalho”;
- Consagração expressa de que o objeto da “ação de reconhecimento da existência de contrato de trabalho” não é passível de transação, com a conseqüente revogação da «audiência de partes», prevendo ainda a obrigatoriedade da presença do Ministério Público em todas as fases processuais;
- A criação de norma legal que clarifique que a decisão proferida pelo tribunal é comunicada à ACT e ao Instituto de Segurança Social, I.P, com vista à regularização das contribuições desde a data de reconhecimento da existência de contrato de trabalho, sem prejuízo do regime de prescrição previsto na Lei de Bases da segurança;
- A criação de um mecanismo de proteção contra o despedimento de trabalhador entre a data de notificação ao empregador do auto de inspeção que presume a existência de contrato de trabalho e a decisão judicial sobre a existência do vínculo laboral, por via de uma providência cautelar interposta a pedido do trabalhador ou oficiosamente pelo Ministério Público.

c) Legislação laboral: Contrato a termo; Trabalho Temporário; Laboralidade e outros temas

Com enquadramento no Programa de Governo, foi identificado no GT um conjunto de matérias para possíveis alterações legislativas e procedimentais, designadamente:

- A alteração ao regime da responsabilidade da empresa de trabalho temporário ou do utilizador (artigo 174.º do CT), no sentido de tornar subsidiária a responsabilidade da empresa de trabalho temporário, da empresa utilizadora, dos seus gerentes, administradores ou diretores e das empresas em que tenham participações recíprocas de domínio ou de grupo, pelos créditos do trabalhador e encargos sociais relativamente a todo o tempo de duração do contrato - esta convergência de solução foi entretanto introduzida no CT através da Lei n.º 28/2016, de 23 de agosto, aprovada na Assembleia da República (AR) com os votos favoráveis do PS, PCP, PEV, PAN e abstenção do PSD e CDS;
- A alteração ao regime dos sujeitos responsáveis por contraordenação laboral no âmbito da atividade agrícola no sentido de tornar solidariamente responsável o contratante, o proprietário da obra, empresa ou exploração agrícola, bem como os respetivos gerentes, administradores ou diretores e das empresas em que tenham participações recíprocas de domínio ou de grupo, pelo cumprimento das disposições legais e por eventuais violações cometidas pelo subcontratante que executa todo ou parte do contrato nas instalações daquele ou sob responsabilidade do mesmo, assim como pelo pagamento das respetivas coimas - esta convergência de solução foi entretanto introduzida no CT através da Lei n.º 28/2016, de 23 de agosto, aprovada na AR com os votos favoráveis do PS, PCP, PEV, PAN e abstenção do PSD e CDS;
- Reformulação do artigo 139.º do CT no sentido de clarificar que o regime do contrato de trabalho a termo resolutivo pode ser afastado por Instrumento de Regulamentação Coletiva do Trabalho desde que cumpra o princípio da “*satisfação de necessidade temporária da empresa e pelo período estritamente necessário à satisfação dessa necessidade*” previsto no n.º 1 do artigo 140.º do CT;
- Eliminação da alínea *b)* do n.º 4 do artigo 140.º do CT, que atualmente prevê como motivo justificativo para a contratação a termo a contratação de trabalhador à procura do primeiro emprego e de desempregados de longa duração ou outra situação prevista em políticas ativas de emprego;

- Reformulação do n.º 1 do artigo 149.º do CT no sentido de esclarecer expressamente que, no caso de contratos de trabalho a termo não renováveis, mantém-se o direito à compensação previsto para a caducidade de contratos a termo;
- A necessidade de redução do limite máximo previsto na alínea a) do n.º 4 do artigo 140.º do CT, que permite justificar a contratação a termo por dois anos às empresas ou estabelecimentos em início de laboração que empreguem menos de 750 trabalhadores, na medida em que tal, dadas as características do tecido empresarial nacional, abarcará praticamente todas as empresas a funcionar em Portugal;
- A aprovação de norma que torne obrigatória a prestação de informação aos trabalhadores temporários sobre o motivo subjacente à celebração do contrato de utilização de mão-de-obra temporária no âmbito do qual o trabalhador presta serviço na empresa utilizadora, dotando, assim, os trabalhadores de informação muito relevante para o cabal exercício dos seus direitos.

Matéria que carece de um estudo mais aprofundado pelo Grupo de Trabalho:

- Criação de um limite máximo de renovações de contratos de trabalho temporário. Atualmente o CT permite que um trabalhador esteja mais de dois anos ao serviço de uma empresa no âmbito de um contrato de utilização de trabalho temporário, mas não estabelece qualquer limite de renovações, o que, no limite, pode dar origem a situações de renovações diárias, causando grande instabilidade aos trabalhadores. O GT, muito embora não tenha, na presente data, chegado ainda a uma total convergência de solução, reconhece a necessidade de ponderar intervenção legislativa nesta matéria.

d) Desemprego, políticas ativas e precariedade: apoios à contratação; estágios; CEI

Foi elaborado pelo Governo um relatório de avaliação das medidas em vigor entre 2011 e 2015, que também foi discutido no âmbito das reuniões do Grupo de Trabalho.

Os resultados da avaliação sustentam e reforçam a necessidade de proceder a uma reorientação das medidas ativas de emprego, num contexto em que persistem ainda bloqueios significativos no mercado de trabalho, como o desemprego jovem, de longa duração e níveis de segmentação consideravelmente acima das médias europeias.

Em relação aos estágios, apurou-se que:

- A empregabilidade real dos estágios 12 meses após a conclusão é 38% (i. é, quando se consideram apenas as situações em que não existe qualquer apoio subsequente), tendo no entanto este número de ser lido num contexto em que havia a possibilidade generalizada de recurso a apoio à contratação subsequente, prejudicando a empregabilidade sem apoio;
- Neste mesmo contexto, apenas 16% dos estagiários foram contratados pela mesma empresa sem recurso a apoios adicionais;
- No que toca à qualidade do emprego criado, 27% dos ex-estagiários que estão empregados sem recurso a apoios subsequentes têm contrato sem termo – 33% quando o contrato é feito com a entidade onde se realizou o estágio.
- 50% dos ex-estagiários que concluíram a participação na medida em 2014 foram empregados com apoio à contratação, valor que passa para 56% no caso de ex-estagiários empregados na entidade promotora do estágio.

Quanto aos apoios à contratação, concluiu-se que:

- 45,8% das pessoas estavam na mesma empresa 12 meses após o fim da medida sem recurso a apoios adicionais durante ou após a vigência desta. Por seu turno, cerca de 65% dos participantes estavam empregados sem apoios adicionais na mesma ou noutra empresa (empregabilidade real) 12 meses depois do fim da medida. (Todavia, incluem-se nestes dados pessoas que poderão ter beneficiado anteriormente de estágio, por exemplo).
- Quase metade dos apoios à contratação aprovados entre 2013 e 2015 dirigiam-se a contratos a termo (46,4%), mais do dobro da incidência dos contratos a termo no trabalho por conta de outrem em Portugal (22% em 2015).
- 12 meses depois do fim do apoio, menos de 30% dos participantes na medida tinham contratos sem termo (mesmo incluindo aqueles que receberam apoios concomitantes ou posteriores à celebração de contratos sem termo, como isenção por três anos de TSU).

Os resultados da avaliação efetuada às políticas ativas do mercado de trabalho foram apresentados aos parceiros sociais na CPCS, onde foi posteriormente apresentada uma proposta de reorientação das políticas ativas, revestindo-as de maior seletividade e de maior direcionamento para resultados estratégicos no plano do emprego e da qualidade deste.

Estas matérias foram discutidas no âmbito do GT, tendo sido discutidos os princípios e os elementos principais das mudanças propostas pelo Governo⁶.

Os contratos CEI, sobre os quais os diferentes membros do grupo têm posições distintas, foram incluídos na discussão sobre precariedade na Administração Pública.

e) Precariedade na Administração Pública

O Grupo de Trabalho convidou a Secretária de Estado do Emprego Público para participar numa reunião para discussão sobre ponto de situação sobre o âmbito, o perímetro, a metodologia e o andamento dos trabalhos relativos ao Relatório sobre Precariedade na Administração Pública acordado no OE/2016.

A Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, que aprovou o Orçamento do Estado para o ano de 2016, estabeleceu no seu artigo 19.º um prazo de 6 meses para o Governo proceder ao levantamento de todos os instrumentos de contratação, nomeadamente contratos emprego-inserção, estágios, bolsas de investigação ou contratos de prestação de serviços, em vigor nos serviços e organismos da Administração Pública e no Sector Empresarial do Estado, para efeitos de definição de uma estratégia plurianual.

Para concretizar tal desígnio, através do Despacho Conjunto n.º 9943/2016, de 05.08, II Série do Diário da República, foi criado um grupo de trabalho constituído por dirigentes da Administração Pública e membros de Gabinetes Ministeriais, que tem por missão proceder ao levantamento dos instrumentos de contratação previstos no artigo 19.º da Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, que deverá estar concluído até ao dia 31 de outubro de 2016.

Aguarda-se os resultados a apresentar por aquele grupo de trabalho no final de outubro, para então, face à realidade que venha a ser demonstrada, para encetar discussões concretas sobre eventuais soluções.

Foram apresentadas algumas propostas no âmbito do GT, nomeadamente pelo BE, tendo sido entendimento do Grupo que a sua discussão concreta deveria ser remetida para um momento posterior à apresentação do Relatório que a apresentar pela Comissão *ad hoc* criada pelo Despacho n.º 9943/2016.

⁶ As propostas do Governo em matéria de políticas ativas do mercado de trabalho encontram-se elencadas no Anexo II deste relatório.

f) Regime contributivo dos trabalhadores independentes

Em cumprimento do acordo de posição conjunta do Partido Socialista e do Bloco de Esquerda⁷, o Governo está a proceder ao estudo e definição de uma alteração ao regime dos trabalhadores independentes, que consista, numa “*revisão da base de cálculo das contribuições pagas pelos trabalhadores a recibos verdes*”⁸.

Este objetivo traduziu-se no Orçamento do Estado para 2016, no Artigo 76.º, prevendo que o Governo procede, durante o ano de 2016, à revisão da base de cálculo das quotizações e contribuições para a segurança social dos trabalhadores independentes, tendo como objetivo que estas incidam sobre o rendimento efetivamente auferido, tendo como referencial os meses mais recentes de remunerações⁹.

No contexto de uma avaliação mais abrangente, sobre a proteção social dos trabalhadores independentes, importa proceder igualmente a uma avaliação dos riscos cobertos por este regime, tendo em vista um maior equilíbrio entre deveres e direitos contributivos dos trabalhadores independentes, com vista a uma proteção social efetiva que melhore a perceção de benefícios, contribuindo para uma maior vinculação destes trabalhadores ao sistema previdencial de Segurança Social. De entre as eventualidades a avaliar, nos domínios do desemprego, doença e assistência a filho, destaca-se o regime de proteção no desemprego para trabalhadores independentes, com vista à deteção de eventuais ineficiências na sua operacionalização à luz das necessidades de proteção e dos objetivos traçados para este novo regime de proteção.

A revisão do regime contributivo dos trabalhadores independentes, de modo a que este considere rendimentos relevantes mais recentes, implica uma alteração substancial ao regime em vigor, que define, em regra, o pagamento de um montante de contribuições fixo, por um período de 12 meses, tendo por base rendimentos relevantes auferidos no período entre 12 e 24 meses anteriores.

A revisão destas regras, de modo a que o pagamento de contribuições incida sobre o rendimento efetivamente auferido (mantendo-se o conceito de “rendimento relevante”), tendo como referencial os meses mais recentes de remunerações, consiste numa alteração

⁷ Em consonância com o Programa do Governo.

⁸ Posição Conjunta entre Partido Socialista e Bloco de Esquerda.

⁹ Conforme Programa do Governo, o compromisso consiste na revisão das “regras para determinação do montante de contribuições a pagar pelos trabalhadores que passam recibos verdes, para que estas contribuições passem a incidir sobre o rendimento efetivamente auferido, tendo como referencial os meses mais recentes de remuneração”.

estrutural do atual regime, com fortes implicações no sistema de segurança social, quer ao nível de sistemas de informação, quer ao nível processual, mas também com uma alteração muito significativa naquela que será a perceção exterior do novo regime.

Para que seja compreendida uma mudança do regime dos trabalhadores independentes é essencial que os próprios e a opinião pública em geral percebam as alterações introduzidas, tenham uma perceção sobre as vantagens do novo modelo e tenham conhecimento da proteção social efetiva e dos seus benefícios.

Assim, foi identificado no GT o sentido e o alcance das alterações legislativas no sentido de concretizar as intenções enunciadas, nos termos constantes no articulado da proposta do OE 2017:

“Autorização legislativa no âmbito do regime contributivo dos trabalhadores independentes
1 - O Governo fica autorizado a introduzir alterações ao regime contributivo dos trabalhadores independentes, previsto no Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social, aprovado em anexo à Lei n.º 110/2009, de 16 de setembro.

2 - A autorização legislativa referida no número anterior tem o seguinte sentido e extensão:

- a) Rever as regras de enquadramento e produção de efeitos do regime dos trabalhadores independentes;
- b) Consagrar novas regras de isenção e de inexistência da obrigação de contribuir;
- c) Alterar a forma de apuramento da base de incidência contributiva, rendimento relevante e cálculo das contribuições;
- d) Determinar que as contribuições a pagar têm como referência o rendimento relevante auferido nos meses mais recentes, de acordo com períodos de apuramento a definir, considerando-se no máximo três meses;
- e) Determinar que o montante anual de contribuições a pagar é o resultado da aplicação de taxas contributivas ao rendimento relevante anual;
- f) Prever a existência de um montante mínimo mensal de contribuições, até ao máximo de (euro) 20, de modo a assegurar uma proteção social efetiva, sem lacunas ou interrupções na carreira contributiva, de modo a prevenir situações de ausência de prazo de garantia na atribuição de prestações sociais imediatas e mediatas, resultantes de grandes oscilações de faturação;
- g) Efetuar a revisão do regime de entidades contratantes;
- h) Estabelecer regras transitórias de passagem para o novo regime contributivo dos trabalhadores independentes.”

Relativamente ao valor da taxa contributiva a aplicar aos trabalhadores independentes e à taxa a cargo das entidades contratantes, bem como à revisão das isenções atualmente existentes, o Grupo de Trabalho não chegou ainda a acordo, havendo necessidade de definir esses aspetos no âmbito da iniciativa legislativa que concretizará o novo regime.

Anexo I: Breve sumário das reuniões

Reunião nº1

07 de abril de 2016 às 21:30h

Assunto: Apresentação e definição de prazos

Participantes:

Miguel Cabrita (SE Emprego)

Pedro Nuno Santos (SE Assuntos Parlamentares)

Tiago Barbosa Ribeiro (Rep. GP PS)

Rui Riso (Rep. GP PS)

José Soeiro (Rep. BE)

Tiago Gillot (Rep. BE)

Guilherme Dray (Personalidade Independente a Convite do Governo)

Jorge Leite (Personalidade Independente a Convite do BE)

Hugo Mendes (Rep. SEAP)

Ricardo Rosado (Rep. SEAP)

Sandra Ribeiro (Rep. MTSSS)

Carlos Domingues (Rep. MTSSS)

- Foi esclarecido pelo SEAP que o GT teria que finalizar os trabalhos até final de julho de 2016.

- O BE sugeriu que fossem abordados os seguintes temas, a saber:

- Legislação laboral: Contrato a termo; Trabalho Temporário, outros;
- Políticas Ativas de Emprego versus precariedade: Contrato Emprego Inserção; Estágios IEFP/Estágios *tout court*;
- Reforço da ACT [Estatutos/Missão/regime de contraordenações];
- Índícios de laboralidade (*cf.* artigo 12.º do CT);
- Regime contributivo dos trabalhadores independentes;
- Precariedade na Administração Pública;
- Lei n.º 63/2013, de 27 de agosto – Combate à utilização indevida do contrato de prestação de serviços;
- Relação desemprego/precariedade.

- Extra-agenda:

- Regime contributivo dos “recibos verdes”

- Acordou-se que as reuniões do GT teriam a periodicidade quinzenal, às quartas-feiras, às 18:00 horas, na Assembleia da República.

- A 2.ª reunião ficou agendada para dia 20 de abril, às 18:00 horas, na Assembleia da República/Gabinete do SEAP.

Reunião nº2

20 de abril de 2016, 18:00h

Assunto: definição e delimitação do “objeto” do GT e metodologia

Participantes

Miguel Cabrita (SE Emprego)

Tiago Barbosa Ribeiro (Rep. GP PS)

Rui Riso (Rep. GP PS)

José Soeiro (Rep. BE)

Tiago Gillot (Rep. BE)

Guilherme Dray (Personalidade Independente a Convite do Governo)

Jorge Leite (Personalidade Independente a Convite do BE)

Hugo Mendes (Rep. SEAP)

Ricardo Rosado (Rep. SEAP)

Sandra Ribeiro (Rep. MTSSS)

Carlos Domingues (Rep. MTSSS)

- Com base na proposta de temas a discutir apresentada pelo BE, os representantes do MTSSS apresentaram outras propostas, sendo que rapidamente se constatou que muitos dos temas eram convergentes, pelo que foi consensual adotar os temas de discussão que já tinham sido referidos na reunião anterior

- Foi decidido que o Professor Dr. Jorge Leite e o Prof. Dr. Guilherme Dray elaborariam até à próxima reunião um documento sobre todas as formas precaridade a ser apresentado na próxima reunião.

Reunião nº3

04 de maio de 2016 às 18:00h

Assunto: Delimitação do “objeto” do GT;

Participantes

Miguel Cabrita (SE Emprego)

Tiago Barbosa Ribeiro (Rep. GT PS)

Rui Riso (Rep. GT PS)

José Soeiro (Rep. BE)

Tiago Gillot (Rep. BE)

Guilherme Dray (Personalidade Independente a Convite do Governo)

Jorge Leite (Personalidade Independente a Convite do BE)

Hugo Mendes (Rep. SEAP)

Ricardo Rosado (Rep. SEAP)

Sandra Ribeiro (Rep. MTSSS)

Carlos Domingues (Rep. MTSSS)

- Elencou-se as seguintes instrumentos potencialmente originadores de precaridade a discutir:

- Contrato a Termo;
- Trabalho Temporário;
- Contrato de Prestação de Serviços;
- Estágios Profissionais;
- CEI e CEI[+];

- Foi ainda afluído o Artigo 12.º do CT – presunção de laboralidade – inscrever, ou não, na lei que “alguns” é “pelo menos dois dos indícios” – adicionar, ou não, o indício da “dependência económica”.

- Foram discutidas as vantagens e desvantagens de se “mexer” no artigo 12.º.

Reunião Extraordinária

11 de maio de 2016 às 16:00h

Assunto: Regimes Contributivos de TI's; Desemprego involuntário de TI's

Esta reunião contou com a presença da SESS.

Participantes

Miguel Cabrita (SE Emprego)

Cláudia Joaquim (SE Segurança Social)

Elsa Castro (Adjunta SSS)

Tiago Barbosa Ribeiro (Rep. GT PS)

Rui Riso (Rep. GT PS)

José Soeiro (Rep. BE)

Tiago Gillot (Rep. BE)

Hugo Mendes (Rep. SEAP)

Ricardo Rosado (Rep. SEAP)

Carlos Domingues (Rep. MTSSS)

- Os representantes do BE apresentaram uma proposta para discussão no sentido de aproximar os escalões das contribuições para a SS dos trabalhadores independentes dos rendimentos atuais mensais e não do valor total recebido no ano anterior. A Senhora SESS comprometeu-se a analisar a questão e realizar o necessário estudo com vista à apresentação em breve de uma contraproposta.

Reunião nº4

18 de maio de 2016 às 18:00h

Assunto: ACT

Participantes:

Miguel Cabrita (SE Emprego)

Tiago Barbosa Ribeiro (Rep. GT PS)

Rui Riso (Rep. GT PS)

José Soeiro (Rep. BE)

Tiago Gillot (Rep. BE)

Guilherme Dray (Personalidade Independente a Convite do Governo)

Jorge Leite (Personalidade Independente a Convite do BE)

Hugo Mendes (Rep. SEAP)

Ricardo Rosado (Rep. SEAP)

Sandra Ribeiro (Rep. MTSSS)

Carlos Domingues (Rep. MTSSS)

- Foi discutida a possibilidade de reforço do quadro de inspetores, estando já em marcha as diligências formais atinentes à abertura de procedimento concursal externo para a contratação de 80 novos inspetores do trabalho e também se encontra em fase final um concurso interno para cerca de 30 inspetores.

- Foi discutida a possibilidade de a Lei Orgânica da ACT passar a referir expressamente que faz parte da sua missão o combate à precaridade laboral

- O regime previsto no Artigo 12.º do CT – presunção de laboralidade, voltou a ser discutido;

- Também foi discutida a possibilidade de introdução de algumas alterações ao regime da Lei n.º 63/2013 – alargar o objeto da ação especial aos estágios profissionais [regulada pelo Decreto-Lei n.º 66/2011, de 1 de Junho]; melhorias a efetuar em resultado da experiência no terreno – exceção ao princípio da territorialidade – legitimidade ativa do MP na ação especial – possibilidade de “equiparar” “*outras entidades que intervenham na qualidade de denunciante*” como parte ativas em processo laboral a sindicatos – acabar com a “tentativa de conciliação “Empregador/Trabalhador” antes do início da audiência de julgamento -compensações entre Trabalhador e Segurança Social após a o reconhecimento de contrato de trabalho.

Reunião nº5

29 de junho de 2016 às 18:00h

Assunto: Balanço das matérias já discutidas relativas à ACT e ao regime da Lei n.º 63/2013

Participantes:

Miguel Cabrita (SE Emprego)

Tiago Barbosa Ribeiro (Rep. GT PS)

Rui Riso (Rep. GT PS)

José Soeiro (Rep. BE)

Tiago Gillot (Rep. BE)

Hugo Mendes (Rep. SEAP)

Ricardo Rosado (Rep. SEAP)

Sandra Ribeiro (Rep. MTSSS)

Carlos Domingues (Rep. MTSSS)

- Foi feito um balanço sobre os progressos obtidos nas reuniões anteriormente realizadas, tendo sido identificado o núcleo de normas jurídicas sobre as quais há convergência no sentido de poderem ser alteradas no sentido de garantir um combate mais eficaz à precariedade ilegal.

Reunião nº6

30 de junho de 2016 às 18:00h

Assunto: Medidas Ativas de Emprego/Apresentação de sumário do Relatório de avaliação

Participantes:

Miguel Cabrita (SE Emprego)

Tiago Barbosa Ribeiro (Rep. GT PS)

Rui Riso (Rep. GT PS)

José Soeiro (Rep. BE)

Tiago Gillot (Rep. BE)

Hugo Mendes (Rep. SEAP)

Ricardo Rosado (Rep. SEAP)

Carlos Domingues (Rep. MTSSS)

- O SEE apresentou um documento de avaliação das medidas ativas de emprego em vigor que tinha sido previamente apresentada em Comissão Permanente de Concertação Social.

Reunião nº7

6 de julho de 2016, às 18:00h

Assunto: Precaridade na Administração Pública

Participantes:

Miguel Cabrita (SE Emprego)

Carolina Ferra (SE Administração e Emprego Público)

José Leitão (Rep. SEAPE)

Tiago Barbosa Ribeiro (Rep. GT PS)

Rui Riso (Rep. GT PS)

José Soeiro (Rep. BE)

Tiago Gillot (Rep. BE)

Hugo Mendes (Rep. SEAP)

Ricardo Rosado (Rep. SEAP)

Sandra Ribeiro (Rep. MTSSS)

- A Senhora Secretária de Estado da Administração e Emprego Público deu a conhecer que está constituído e em funcionamento um grupo de trabalho com representantes do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, representantes do Ministério das Finanças e Administração Pública, Ministério da Educação e Ciência e Secretaria de Estado da Administração Local, com a missão de fazerem o levantamento das situações de tarefas e avenças, CEI e estágios em vigor no Estado. Prevê-se que o Grupo de Trabalho apresente um primeiro relatório no final de setembro. Após o levantamento deverá então ser desenhado um plano de combate à precariedade na Administração Pública.

Reunião nº8

13 de julho de 2016, às 18.00

Assunto: Legislação Laboral

Participantes:

Miguel Cabrita (SE Emprego)

Tiago Barbosa Ribeiro (Rep. GT PS)

Rui Riso (Rep. GT PS)

José Soeiro (Rep. BE)

Tiago Gillot (Rep. BE)

Guilherme Dray (Personalidade Independente a Convite do Governo)

Jorge Leite (Personalidade Independente a Convite do BE)

Hugo Mendes (Rep. SEAP)

Ricardo Rosado (Rep. SEAP)

Sandra Ribeiro (Rep. MTSSS)

Carlos Domingues (Rep. MTSSS)

- Foram discutidos os regimes do contrato a termo e do trabalho temporário.

Reunião nº9

14 de julho de 2016, às 18.00

Assunto: Legislação Laboral (continuação)

Participantes:

Miguel Cabrita (SE Emprego)

Tiago Barbosa Ribeiro (Rep. GT PS)

Rui Riso (Rep. GT PS)

José Soeiro (Rep. BE)

Tiago Gillot (Rep. BE)

Guilherme Dray (Personalidade Independente a Convite do Governo)

Jorge Leite (Personalidade Independente a Convite do BE)

Hugo Mendes (Rep. SEAP)

Ricardo Rosado (Rep. SEAP)

Sandra Ribeiro (Rep. MTSSS)

Carlos Domingues (Rep. MTSSS)

- Continuação da discussão e análise de possíveis propostas de alteração ao regime do contrato de trabalho a termo e ao regime do trabalho temporário.

Anexo II: Propostas do Governo em matéria de PAMT

- Melhorar o desempenho das políticas de emprego na ativação dos desempregados através da melhoria dos níveis e da qualidade do emprego criado, com o apoio a postos de trabalho sustentáveis e a empresas efetivamente geradoras de emprego;
- Promover a eficácia das políticas e a eficiência dos recursos públicos e comunitários mobilizados, nomeadamente pelo reforço da ligação entre a aplicação das medidas e os seus resultados no plano da criação de emprego sustentável;
- Gerar ganhos de eficiência na utilização dos recursos disponíveis para as políticas ativas do mercado de trabalho, não apenas através de inovação nas respostas mas também da melhoria dos mecanismos de monitorização da aplicação das medidas e de uma maior seletividade e direcionamento para os resultados estratégicos das políticas;
- Garantir, no desenho e aplicação das medidas, proporcionalidade nos apoios prestados a cada beneficiário e empresa por relação aos objetivos de ativação prosseguidos, de modo a melhorar a adequação entre meios e fins das políticas e a garantir uma cobertura equilibrada das necessidades do mercado de trabalho;
- Estimular uma parceria estreita e corresponsabilização entre os serviços públicos de emprego e as entidades e pessoas beneficiárias dos apoios no âmbito das políticas ativas do mercado de trabalho, em ordem ao objetivo prosseguido de criação de emprego sustentável e de qualidade;
- Dar especial atenção nos apoios das políticas ativas do mercado de trabalho a grupos particularmente atingidos pela persistência de dificuldades de integração no mercado de trabalho, como jovens, desempregados de longa e muito longa duração, trabalhadores mais velhos.

Assim, a reorientação das medidas tem como objetivo central melhorar os níveis e a qualidade do emprego criado, reforçando a ligação entre a concessão de apoios e a criação de emprego, nomeadamente através do prémio aos empregos efetivamente existentes após o fim do apoio, do maior direcionamento para os contratos sem termo e do reforço dos mecanismos de criação líquida de emprego. É nesta lógica que se enquadra a criação do «prémio-emprego», que se traduz no seguinte:

- Nos apoios à contratação, parte significativa do apoio passa a ser pago apenas 12 meses após o fim do apoio e só nos casos em que exista contrato sem termo em vigor.

- No âmbito dos estágios, funciona como incentivo à contratação sem termo de estagiários após o fim do apoio, quer no âmbito dos apoios à contratação, como prémio à conversão de contratos de trabalho a termo), no valor de 2 salários (até 5xIAS) – indexando o prémio ao salário em vez de um montante físico, incentivando assim salários mais altos.

A ligação ao emprego consubstancia-se também na ponderação dos níveis de criação de emprego em estágios anteriores na avaliação das candidaturas das empresas e no reforço dos critérios de criação líquida de emprego.

Salienta-se também, em nome da proporcionalidade, a introdução de limites à acumulação excessiva de apoios, sendo que:

- O estágio deixa de poder ser acumulado com apoios à contratação posteriores.
- Os apoios à contratação deixam de ser acumuláveis com isenções de TSU;

Serão ainda introduzidas melhorias nos mecanismos de monitorização da aplicação das medidas, de modo a permitir um melhor controlo do cumprimento das obrigações inerentes aos apoios e um melhor acompanhamento dos percursos no mercado de trabalho.

Anexo III: Adenda sobre o processo de regularização de vínculos contratuais inadequados na Administração Pública (fevereiro de 2017)

Ponto de situação em fevereiro de 2017

Tendo, no quadro do grupo de trabalho sobre o Plano Nacional de Combate à Precariedade, sido trabalhada a questão da precariedade na administração pública nos termos referidos na página 20 do presente relatório, em aditamento à informação aí sistematizada, à presente data é possível acrescentar um conjunto de elementos significativos:

O levantamento dos instrumentos de contratação utilizados nos serviços e organismos da Administração Pública e do Setor Empresarial do Estado, feito por um Grupo de Trabalho inter-ministerial coordenado pelo Ministério das Finanças, e desenvolvido com recurso a várias fontes de informação, foi divulgado no passado dia 3 de fevereiro. No relatório produzido por este Grupo, é de relevar que, além das figuras contratuais nomeadas no n.º 2 do artigo 19.º da Lei n.º 7-A/2016 (estágios, bolsas, contratos CEI e prestações de serviços), foram adicionalmente considerados no levantamento os contratos de trabalho a termo resolutivo de modo a conseguir um retrato mais alargado da contratação não permanente no Estado.

No Relatório apresentado por esse Grupo de Trabalho, foram identificados cerca de 100 mil casos de contratação com vínculo temporário no conjunto de todos os serviços e entidades da Administração Central, Local e Setor Empresarial do Estado à data de 30 de Junho de 2016. Estes casos não correspondem na sua totalidade a situações de usos indevidos destas formas de contratação, dado que algumas dessas situações podem corresponder a funções de desempenho realmente temporário ou de total autonomia na prestação da atividade, que não configuram necessidades permanentes da Administração Pública.

Contudo, o congelamento da entrada de pessoal para a Administração Pública e a necessidade de manter uma “regra travão” de que para cada duas pessoas que saem só pode entrar uma, não tendo diminuído as atribuições e competências dos serviços e organismos públicos, favoreceram o alargamento de situações em que funções correspondentes a necessidades permanentes da Administração Pública estarão a ser

prestadas mediante vínculos jurídicos potencialmente inadequados, que carecem de regularização.

Para este efeito, o relatório apresentado em fevereiro é um ponto de partida e não constitui um fator limitativo do âmbito do programa de regularização que se iniciará em 2017; isto é, é assumido o compromisso de que casos que possam não ter sido identificados pelo levantamento não ficarão prejudicados por esse motivo, tanto que o levantamento não é nominativo, mas teve apenas como fim um primeiro retrato estatístico da situação.

De igual modo, não deve a posição da tutela sobre a correção ou incorreção da natureza dos vínculos dos trabalhadores constituir obstáculo ao acesso dos mesmos à hipótese de requererem a análise da sua situação concreta no âmbito do processo.

Neste quadro, foi assumida publicamente a intenção de proceder a um processo de regularização extraordinária na administração pública de situações do pessoal que desempenhe funções que correspondam a necessidades permanentes dos serviços, o que mereceu aliás consagração expressa no artigo 25º da Lei nº 42/2016, de 28 de dezembro, que aprova o OE para 2017, e que sob a epígrafe “Estratégia de combate à precariedade”, determina que o Governo deve:

- apresentar à Assembleia da República até ao final do primeiro trimestre de 2017, um programa de regularização extraordinária dos vínculos precários na Administração Pública;
- iniciar os respetivos procedimentos até 31 de outubro de 2017;
- concluir essa tramitação até Dezembro de 2018;
- constituir comissões bipartidas em cada área governativa, integrando representantes dos trabalhadores, da área das Finanças, do Trabalho e da respetiva área setorial;
- estabelecer que cada processo individual é desencadeado por iniciativa do próprio interessado, independentemente de se encontrar ou não incluído no Relatório acima citado e de a sua situação contratual ter ou não sido objeto do levantamento prévio;
- assegurar que das decisões das comissões bipartidas acima mencionadas cabe sempre reclamação ou impugnação.