



REFORMA DAS RELAÇÕES LABORAIS

Propostas para um novo consenso na
regulação dos sistemas de relações laborais,
de protecção social e de emprego

- Documento de trabalho -

Lisboa, 22 de Abril de 2008

REFORMA DAS RELAÇÕES LABORAIS

Propostas para um novo consenso na regulação dos sistemas de relações laborais, de protecção social e de emprego

Conteúdo

SUMÁRIO EXECUTIVO	- 2 -
I Os objectivos e desafios da reforma.....	- 9 -
1. valorizar o diálogo social	- 11 -
2. Uma legislação mais compreensível, mais eficaz e mais estabilizada...-	12 -
3. Uma maior auto-regulação socioeconómica	-12 -
4. Alargar o objecto social da reforma	-13 -
II Os bloqueios do mercado de trabalho	- 13 -
1. Reduzida adaptabilidade das empresas e trabalhadores.....	- 13 -
2. Debilidade e escasso dinamismo da contratação colectiva de trabalho existente	- 16 -
3. Rigidez formal da legislação e das normas contratuais	- 17 -
4. Escassa efectividade da lei e das normas contratuais	- 20 -
5. Elevada precariedade e segmentação do emprego	- 21 -
III.Os eixos da reforma: uma lei mais eficaz, uma protecção mais efectiva, uma economia mais competitiva	- 24 -
1. Aumentar a adaptabilidade nas empresas.....	- 24 -
2. Promover a regulação contratual colectiva	- 29 -
3. Racionalizar e reforçar a segurança das partes nos processos de despedimento	- 32 -
4. Reforçar a efectividade da legislação laboral.....	- 33 -
5. Combater a precariedade e a segmentação, promover a qualidade do emprego.....	- 35 -
5.1. Reforma da legislação laboral.....	- 35 -
5.2. Adaptação da protecção social	- 36 -
5.3 Adaptação das políticas de emprego.....	- 40 -

SUMÁRIO EXECUTIVO

Objectivo

Promover um novo compromisso social, mais equitativo e mais favorável à competitividade das empresas, sobre a regulação dos sistemas de relações laborais de protecção social e de emprego.

A presente proposta do Governo tem como principal objectivo constituir a base do debate para a promoção de um acordo em sede de concertação social. É, pois, um documento aberto às propostas oriundas dos agentes económicos e sociais.

Propõe-se, neste sentido, que a reforma a desenvolver enfrente um conjunto de desafios:

1. Valorizar o diálogo social;
2. Tornar mais compreensível, eficaz e estável a lei;
3. Promover uma maior auto-regulação do mercado de trabalho, via contratação colectiva;
4. Alargar o objecto social da reforma (englobando não apenas as leis laborais mas também as políticas de segurança social, emprego e formação);

Diagnóstico

Os diagnósticos das relações laborais em Portugal identificam cinco problemas principais:

1. Reduzida adaptabilidade das empresas e trabalhadores
2. Debilidade e escasso dinamismo da contratação colectiva
3. Rigidez formal do enquadramento legal
4. Escassa efectividade da lei e normas contratuais
5. Elevada precariedade e segmentação do emprego

Eixos de actuação

Tento em conta as razões acima expostas, são cinco os principais eixos que estruturam as medidas propostas:

1. Aumentar a adaptabilidade das empresas;
2. Promover a regulação contratual colectiva;
3. Alterar o regime dos despedimentos;
4. Reforçar a efectividade da legislação laboral;

5. Combater a precariedade e segmentação e promover a qualidade do emprego, adaptando de forma articulada a legislação laboral, protecção social e políticas de emprego

Estes eixos desdobram-se em diferentes medidas:

PRINCIPAIS MEDIDAS PROPOSTAS

Das medidas propostas para discussão com os parceiros sociais, destacam-se as seguintes:

Eixo 1 - Aumentar a adaptabilidade das empresas

Alterar o Código do Trabalho de modo a permitir que as convenções colectivas regulem:

- A possibilidade de fixação dum número anual de horas de trabalho a aplicar em conjunto com os limites de variação diária e semanal do tempo de trabalho e da garantia de repouso com eles compatíveis (“banco de horas”);
- A existência de horários de trabalho com modulação da duração diária e semanal do tempo de trabalho por períodos inferiores a um ano;
- A existência de horários que concentram a prestação diária do tempo de trabalho em determinados dias da semana e aumentam o número de dias de repouso semanal (“horários concentrados”);
- A criação da adaptabilidade grupal dentro das empresas;
- As formas de compensação monetária ou em tempo de descanso compensatório do trabalho suplementar e o desconto monetário do absentismo não remunerado ou a sua compensação em tempo de trabalho, nomeadamente a criação de períodos de licença e de férias não previstos na lei.

Suprimir do Código do Trabalho as normas sobre:

- Efeitos da redução dos limites máximos dos períodos normais de trabalho;
- Critério quantitativo de delimitação do trabalho a tempo parcial.

Ao nível do sistema de protecção social, substituir a licença de maternidade, paternidade e adopção por uma licença de parentalidade inicial que:

- Aumente de cinco para dez dias úteis a licença a gozar obrigatoriamente pelo pai por altura do nascimento do filho;
- Remunere a 100% 10 dias úteis opcionais de licença, a gozar pelo pai em simultâneo com a mãe, após os dez dias iniciais;

- Quatro meses remunerados a 100%, ou cinco meses a 80%, quando a utilização partilhada da licença entre os progenitores for inexistente ou inferior a um mês;
- Cinco meses remunerados a 100% ou seis meses a 83% quando pelo menos um dos meses for gozado de forma exclusiva por cada um dos progenitores;
- Remunerar, através de prestação social, três meses adicionais para cada um dos cônjuges, correspondentes a uma licença de parentalidade alargada, apoiados a 25% da remuneração bruta, se gozados imediatamente após a licença de parentalidade inicial;
- Registrar como trabalho a tempo completo, para efeitos de prestações da segurança social, o trabalho a tempo parcial para acompanhamento de filhos menores.

No plano da formação profissional,

- adaptar a “cláusula de formação” (admissão de jovens sem escolaridade obrigatória ou sem qualificação profissional) tornando-a mais exigente nos objectivos e mais flexível na operacionalização;
- Reforçar o direito à formação profissional contínua e adaptar os mecanismos para a sua efectivação

<p>Eixo 2 - Promover a regulação contratual colectiva</p>
--

- Acolher as propostas de alteração dos art.º 4º e 531º do Código do Trabalho, respeitantes à articulação entre a lei, a contratação colectiva de trabalho e aos contratos individuais de trabalho.
- Promover a negociação de um acordo tripartido em sede concertação social sobre os critérios gerais, abstractos e permanentes de maior representatividade patronal e sindical e sobre os efeitos da maior representatividade no dever de resposta da contraparte a propostas de negociação colectiva bem como sobre a possibilidade de extensão *erga omnes* das convenções colectivas de trabalho (nos termos da proposta da CLBRL);
- Alterar o regime da caducidade e da sobrevivência das convenções colectivas de trabalho: mantendo-o como um regime predominantemente supletivo; simplificando-o; limitando a sobrevivência a 18 meses e a caducidade a 10 anos, contados a partir da entrada em vigor do primeiro texto que estabeleceu a renovação automática, o período de validade das normas contratuais sobre renovação sucessiva das convenções não revistas, prazo a partir do qual será aplicado o regime legal de sobrevivência e caducidade;
- A criação da possibilidade legal de, nas empresas com 50 e mais trabalhadores, os sindicatos delegarem os poderes de negociação em estruturas de representação colectiva;

- Criar um mecanismo de arbitragem necessária, accionável a pedido de uma das partes e quando não tenha sido concluída uma convenção colectiva nos doze meses subsequentes à verificação da caducidade.

Eixo 3 – Racionalizar e reforçar a segurança das partes nos processos de despedimento

- Manter as normas em vigor quanto à justa causa de despedimento e a inderrogabilidade por contratação colectiva das soluções consagradas no Código do Trabalho;
- Redefinir as regras de procedimento disciplinar articulando-as com novas regras relativas à acção de impugnação do despedimento, mediante alteração do Código do Processo de Trabalho, determinando que a prova da licitude do despedimento seja realizada em audiência de julgamento e que os tribunais se pronunciem sempre sobre a verificação e procedência dos fundamentos invocados para o despedimento (de acordo com a proposta da CLBRL).
- Em despedimentos que sejam apenas formalmente ilícitos, desde que tenham sido cumpridas as exigências de audiência prévia do trabalhador e de comunicação escrita da decisão fundamentada, passar a permitir que, quando se prove em tribunal o mérito da justa causa, se mantenha o dever do empregador indemnizar o trabalhador mas deixe de existir o dever de reintegração;
- Fazer o Estado suportar o custo dos salários intercalares quando a acção judicial se prolongar por mais de um ano;

Eixo 4 - Reforçar a efectividade da legislação laboral

- Criação de sanções para a violação dos deveres de informação aos trabalhadores e de afixação nos locais de trabalho da informação respeitante à regulamentação colectiva de trabalho neles aplicável;
- Melhorar os mecanismos de participação de participação ao Ministério Público os factos que constituam ou possam constituir crime pela ACT
- Criação dum registo público de infracções laborais de natureza contraordenacional e criminal;
- O estabelecimento de mecanismos dissuasores do incumprimento de pagamento tempestivo das coimas aplicáveis a infracções laborais, através de instrumentos que permitam uma maior efectividade no sistema de contra-ordenações;
- O reforço do quadro de sanções acessórias em caso de reincidência em contra-ordenação mais grave;

Eixo 5 - Combater a precariedade e segmentação e promover a qualidade do emprego

Reforma da legislação laboral:

- Alterar a presunção legal de existência dum contrato de trabalho de modo a permitir o combate eficaz da inspecção do trabalho e do sistema judicial aos falsos recibos verdes;
- Limitar a três anos a duração do contrato de trabalho a termo certo;
- Criar um contrato de trabalho sem termo mas intermitente, que implica a prestação do trabalho apenas durante uma parte do ano mas mantém o vínculo laboral de contrato sem termo durante o resto do ano;
- Interditar os estágios profissionais extra-curriculares não remunerados;

Aprofundamento da protecção social:

- Reduzir 1 ponto percentual na taxa contributiva a cargo da entidade empregadora sobre todos os contratos sem termo e simultaneamente um aumento de 3 pontos percentuais a cargo da entidade empregadora sobre os contratos a termo.
- Cometer às empresas utilizadoras dos serviços de trabalhadores abrangidos pelo regime de trabalho independente uma parcela de 5 pontos percentuais da taxa contributiva, calculada sobre a presunção de rendimento decorrente do regime a vigorar, que hoje é totalmente suportada por aqueles trabalhadores.
- Para além da redução de 5 pontos percentuais acima referida, redução adicional em 2,4 pontos percentuais em resultado da análise do actual custo das eventualidades protegidas; a nova taxa aplicável aos trabalhadores independentes é assim reduzida em 7,4 pontos percentuais e fixada em 24.6 pontos percentuais;

Adaptação das políticas de emprego

- Para trabalhadores acima dos 30 anos, reduzir em 50%, até 3 anos, a título excepcional e apenas durante um período limitado de tempo após a entrada em vigor da reforma, as contribuições do empregador para a segurança social que resultem da conversão de prestação de serviços em regime independente em contratos sem termo, para trabalhadores em situações de forte dependência económica dessa empresa ou grupo empresarial.
- Isentar até 3 anos as contribuições do empregador para a segurança social na contratação sem termo de jovens até aos 30 anos com ensino secundário completo ou em processo de qualificação, mas sujeitando-a, doravante a que estes não tenham trabalhado previamente para a

- mesma entidade como prestadores de serviços ou como contratados a termo;
- A título excepcional, e apenas durante um período limitado de tempo após a entrada em vigor da reforma, igual isenção de contribuições que resultem da conversão de prestação de serviços em regime independente ou contrato a termo em contrato sem termo para jovens até aos 30 anos;
 - Isentar até 3 anos as contribuições do empregador para a segurança social na contratação sem termo de Desempregados de Longa Duração, excepto para contratos com a mesma empresa ou grupo empresarial onde existia contratação anterior, e reduzir o prazo da consideração como DLD para 9 meses; a título excepcional e durante um período limitado de tempo após a reforma, esta isenção será aplicável ainda a desempregados há mais de 6 meses.
 - Para trabalhadores com 55 ou mais anos, isentar até 3 anos as contribuições do empregador para a segurança social na contratação sem termo daqueles que estejam há mais de 6 meses desempregados ou sem registo de remunerações e reduzir em 50% as contribuições durante igual período na contratação a termo. (em ambos os casos, com excepção de contratos com empresa ou grupo onde existia contratação anterior);

REFORMA DAS RELAÇÕES LABORAIS

Propostas para um novo consenso na regulação dos sistemas de relações laborais, de protecção social e de emprego

I.

Os objectivos e desafios da reforma

O documento agora apresentado pelo Governo aos parceiros sociais marca o arranque da 3ª fase do debate sobre a reforma das relações laborais em Portugal, iniciado com a apresentação e discussão do Livro Verde e do Livro Branco das Relações Laborais, que antecede a submissão à Assembleia da República de proposta legislativa.

Após um debate informado, participado e intenso ao longo dos últimos dois anos, sustentado pelos Livros Verde e Branco, considera o Governo que estão hoje reunidas as condições para levar a cabo um processo de reforma ambicioso, que se pretende ancorado num alargado consenso social.

A proposta de Reforma das Relações Laborais que o Governo submete aos Parceiros Sociais tem um objectivo essencial: promover um novo compromisso social, mais equitativo e mais favorável à competitividade das empresas, sobre a regulação dos sistemas de relações laborais de protecção social e de emprego.

Mais equitativo, porque Portugal é um país profundamente desigual nas relações entre empregadores e trabalhadores e na partilha entre uns e outros dos resultados da vida económica. Mais equitativo também porque os diferentes grupos de cidadãos que vivem do trabalho por conta de outrem conhecem níveis de desigualdade na segurança de emprego e nas remunerações do seu trabalho que se contam entre os mais elevados da União Europeia. Mais favorável à competitividade das empresas porque é do aumento

dessa competitividade que depende o crescimento do emprego e a melhoria da sua qualidade.

Este objectivo implica a coragem de enfrentar a evidência de que nenhum dos simplismos ideológicos sobreviveu à prova dos factos. A desregulamentação dos mercados de trabalho não mostrou ser capaz de criar mais emprego nem de reduzir mais o desemprego e facilitou largamente o crescimento das desigualdades. Mas o simplismo oposto também não deu melhores resultados: a manutenção de graus mais elevados de rigidez da legislação de protecção do emprego provocou a “flexibilização na margem”, com o crescimento acelerado da dualização e da segmentação dos mercados de trabalho, a criação de tensões entre o emprego assalariado típico e o emprego precário e a redução da percepção de segurança do conjunto dos empregos, incluindo o dos considerados estáveis.

No entender do Governo, a ambição deste objectivo só pode ser correspondida por uma reforma ampla e participada. Uma reforma que, por isso, deve responder a 4 desafios fundamentais:

1. Valorizar o diálogo social

Em primeiro lugar o desafio do diálogo social. Uma reforma das relações laborais tem implicações económicas e sociais da maior importância, pelo que obter um alargado consenso, capaz de gerar soluções efectivas e duradouras para os bloqueios, é um desafio fundamental deste processo. Acresce que a avaliação das reformas realizadas – quer em Portugal, quer nos restantes países europeus – mostra que o seu sucesso foi tanto maior quanto mais fundamentadas foram as propostas, quanto mais profundos foram os consensos entre os parceiros sociais e quanto mais amplo foi o debate político em que essas mesmas reformas se basearam. É por estas razões que o Governo promoveu, ao longo dos últimos dois anos – nomeadamente através do Livro Verde e do Livro Branco - um debate alargado e participado sobre estas matérias. É por estas razões que o Governo atribui a maior importância ao debate desta reforma em sede de concertação social, com vista à obtenção

dos desejáveis consensos tripartidos, como fase prévia ao debate parlamentar e tomada de decisão pela Assembleia da República.

2. Uma legislação mais compreensível, mais eficaz e mais estabilizada

O segundo desafio desta reforma é o de obter uma legislação mais compreensível, mais eficaz e mais estabilizada. A legislação laboral, para poder ser eficaz e evitar modificações ulteriores desnecessárias, deve ser compreensível para os seus destinatários. Por esta razão, o Governo entende que a reforma a realizar não pode ignorar os esforços de análise e de compreensão impostos aos trabalhadores e aos sindicatos, aos empregadores e às suas associações representativas, à administração do trabalho, às magistraturas e aos tribunais, pela entrada em vigor das alterações ao Código do Trabalho.

Assim entende-se que a reforma da legislação laboral e do sistema de protecção social a ela directamente associado deve ser limitada aos aspectos que são decisivos para a estruturação de novos compromissos entre direitos e deveres de empregadores e de trabalhadores, quer eles resultem directamente da norma da lei, quer radiquem nas decisões resultantes do diálogo social ou da contratação colectiva de trabalho. Uma tal opção contribui para os objectivos da compreensão, da eficácia e da estabilidade porque evita a incerteza e a instabilidade adicionais que decorreriam de inovações gratuitas ou sem fundamento bastante.

3. Uma maior auto-regulação socioeconómica

O terceiro desafio desta reforma é obter uma maior auto-regulação socioeconómica. Uma estratégia de reforma com a ambição de regular de forma inovadora o conjunto dos problemas de articulação entre as dimensões económica e social não deve reservar para a lei todas as decisões relevantes. Fazê-lo seria ignorar a diversidade das situações e teria como consequência, como aconteceu em 2003, a adopção dum modelo de regulação que minimiza o papel fundamental da auto-regulação pelos parceiros sociais, um dos traços fundamentais do modelo social europeu. Esta opção levou à redução sem

precedentes da cobertura contratual colectiva e ao desequilíbrio das relações laborais a favor de uma das partes, não induzindo a renovação significativa dos conteúdos contratuais e a melhoria da lógica de relacionamento entre os interlocutores sociais.

Pelo contrário, a reforma da legislação laboral deve abrir o espaço destinado pela lei ao desenvolvimento da contratualidade, permitindo, em matérias de importância decisiva, que as normas sejam formuladas tão próximo quanto possível e conveniente dos seus destinatários principais: os trabalhadores e os empregadores. Só assim, aumentando o espaço da contratualidade e reforçando a capacidade de regulação socioeconómica dos parceiros sociais, se poderá alcançar um melhor equilíbrio entre os diversos mecanismos de flexibilidade e de segurança.

4. Alargar o objecto social da reforma

O quarto desafio deste processo é o de alargar o objecto social da reforma das relações laborais, com uma melhor integração das políticas laboral, de emprego e de protecção social. Num país com o nível de emprego precário hoje existente em Portugal, uma reforma adequada do sistema de relações laborais não se pode centrar unicamente no emprego típico, porque isso corresponderia a menosprezar a dualização dos mercados de trabalho e os seus efeitos no conjunto do sistema seriam socialmente injustos e economicamente ineficientes.

Ignorar este facto central do nosso sistema de emprego seria, portanto, para além de socialmente inaceitável, persistir numa estratégia política – a da flexibilização “na margem” – cujos efeitos perversos estão demonstrados em Portugal e noutros países europeus.

Pelo contrário, uma reforma que vise o objectivo estratégico de promover uma nova articulação entre a competitividade económica e a equidade social tem de incluir todas as formas de emprego, deve promover as relações desejáveis entre elas e favorecer uma nova lógica de relacionamento entre o conjunto das formas de emprego e a eficiência económica das empresas.

É por esta razão que a proposta agora apresentada combina de forma estruturada alterações à legislação laboral com alterações nos sistemas de protecção social e de emprego. Só desta forma será possível atingir o objectivo definido: um novo compromisso que promova a equidade social e que seja simultaneamente mais favorável à competitividade das empresas.

II.

Os bloqueios do mercado de trabalho

Os diagnósticos mais correntes do mercado de trabalho assinalam, quase sempre, cinco características principais: a reduzida adaptabilidade das empresas e trabalhadores, a debilidade e escasso dinamismo da contratação colectiva de trabalho, a rigidez formal do enquadramento legal dos mercados de trabalho, a escassa efectividade das normas reguladoras do mercado de trabalho e a elevada percentagem do emprego atípico no conjunto do emprego, associada a uma intensa segmentação do mercado de trabalho.

É fundamental enunciar brevemente os elementos principais de cada um destes bloqueios para, a partir dessas especificações, conceber e estruturar uma reforma susceptível de articular adequadamente a legislação, as relações colectivas e as relações individuais de trabalho.

1. Reduzida adaptabilidade das empresas e trabalhadores

Do lado das empresas, as limitações das suas capacidades de reacção às solicitações dos mercados variam na razão inversa da possibilidade que tiverem de adaptar a gestão do volume de trabalho a essas alterações da procura ou à sua concentração em determinados períodos e a redução dela noutras épocas do ano. A plasticidade dos modelos organizativos das empresas é igualmente decisiva para a sua capacidade de integrarem a inovação tecnológica, de reagirem à alteração das encomendas dos seus

clientes, em suma, de serem competitivas em mercados crescentemente concorrenciais.

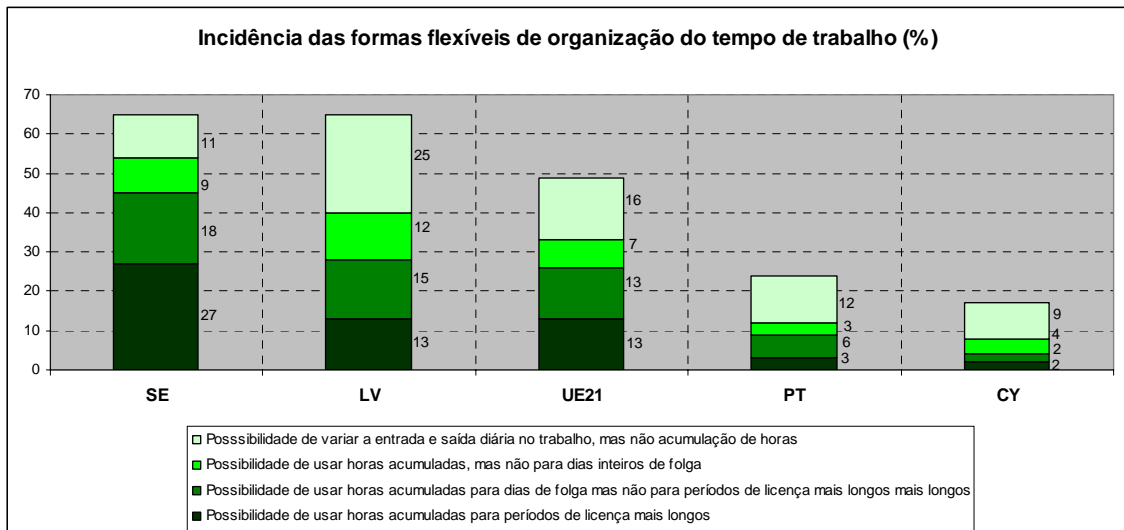
Por outro lado, um dos problemas essenciais com que se debatem os trabalhadores consiste na dificuldade de adaptarem os seus compromissos profissionais às exigências da sua vida pessoal, familiar e social. Tais dificuldades representam uma pressão acrescida sobre diferentes dimensões da qualidade de vida das pessoas, e em particular das dinâmicas familiares.

Assim sendo, quer a rigidez dos horários de trabalho, quer os modelos antiquados de organização do trabalho tendem a prejudicar quer os trabalhadores, quer as empresas.

As empresas, porque estes problemas limitam as possibilidades de se tornarem ou se manterem competitivas; os trabalhadores, porque estes não dispõem de outros meios para compatibilizar as várias dimensões da sua vida com os compromissos profissionais que não sejam o recurso ao absentismo e ao trabalho suplementar; uns e outros, porque níveis reduzidos de adaptabilidade interna nas empresas significam um risco acrescido ou de perda de competitividade, ou de necessidade de recorrer a formas externas de flexibilidade, com os inerentes riscos para o emprego.

Ora verifica-se que:

1. Em Portugal coexistem durações semanais habituais do tempo de trabalho relativamente elevadas com altos níveis de rigidez na organização do tempo de trabalho;
2. O uso das possibilidades de formas flexíveis de tempo de trabalho existente em Portugal é o segundo mais baixo da União Europeia, imediatamente a seguir ao de Chipre;



Fonte: *Employment in Europe, 2007*, adaptado.

3. O nível de adaptabilidade do tempo de trabalho existente em Portugal é reduzido, quer se considerem os interesses das empresas, quer se avaliem as possibilidades dos trabalhadores conciliarem a sua vida profissional com a sua vida pessoal;

Flexibilidade orientada para as empresas e para os trabalhadores

	Alto grau de flexibilidade orientada para os trabalhadores	Baixo grau de flexibilidade orientada para os trabalhadores
Alto grau de flexibilidade orientada para as empresas	NL, SE, DK, FI, DE, BE, IE	UK
Baixo grau de flexibilidade orientada para as empresas	A	PT, LU, ES, EL, IT, FR

Fonte: Auer, P. (2008)

2. Debilidade e escasso dinamismo da contratação colectiva de trabalho existente

A cobertura contratual colectiva é predominantemente sectorial (em 2005, 83,9% do emprego coberto por convenções colectivas), sendo reduzido o volume de emprego coberto por convenções colectivas de empresa (em 2005, 7,3% do total do emprego coberto por convenções colectivas).

Entre os pontos fortes da contratação colectiva de trabalho estão, portanto:

1. A sua taxa de cobertura, que, excepção feita aos dois anos que se seguiram à entrada em vigor do Código do Trabalho, se conta entre as relativamente elevadas da União Europeia [LVRL: 86];
2. A revisão frequente das tabelas salariais das convenções colectivas de trabalho, quer sectoriais, quer de empresa: em 2004, 82,7% do emprego coberto por ACT, 73,4% do emprego coberto por CCT e 25% do emprego coberto por AE incluía tabelas salariais que tinham sido revistas há menos de um ano [LVRL: 94];

Porém, a contratação colectiva de trabalho actualmente existente tem vários pontos fracos:

1. Uma escassa articulação entre os níveis sectorial e empresarial de negociação, o que acontece em apenas 6 dos 27 países recentemente estudados [EIRO, citado em LVRL: 88];
2. Uma elevada dispersão das convenções colectivas de trabalho: 69% dos 820 instrumentos de regulamentação colectiva (irct) em vigor em 2005 cobriam até 1000 trabalhadores cada um, o que, no conjunto, representa apenas 9,3% do total do emprego coberto; 9,9% dos irct aplicam-se mais a de 10000 trabalhadores cada um e, no conjunto, abrangem 38,8% do total do emprego coberto;

3. As normas contratuais sobre três dos aspectos decisivos das relações laborais – a organização e divisão do trabalho, a adaptabilidade do tempo de trabalho e a participação dos trabalhadores na vida das empresas – revelam sérios problemas de actualização e efectividade [LVRL: 121-122; 108-118; 77-80];

Assim, a contratação colectiva de trabalho carece de ser revitalizada sob pena de perder crescentemente o papel – insubstituível – que lhe cabe na regulação dos mercados de trabalho e dos sistemas de emprego através duma articulação virtuosa entre os interesses e os direitos dos trabalhadores e dos empregadores.

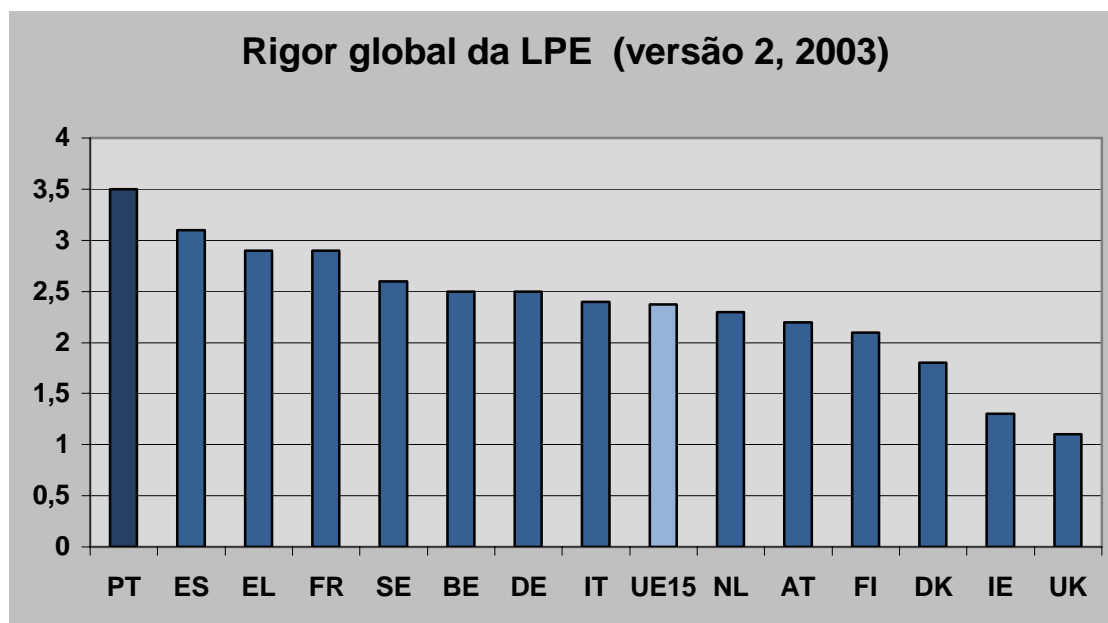
3. Rigidez formal da legislação e das normas contratuais

A tese de que os sistemas de emprego funcionam tanto pior quanto mais regulamentados forem assenta na ideia de que regulamentação dificulta o ajuste entre a oferta e a procura de empregos nos mercados de trabalho. As consequências previsíveis seriam que, temendo não poder despedir nos períodos de redução da actividade económica, os empresários tenderiam a limitar a contratação de trabalhadores mesmo na fase positiva do ciclo económico, o que afectaria negativamente o emprego e prolongaria a duração do desemprego.

A partir desta tese, a OCDE criou um conjunto de indicadores destinados a avaliar a legislação de protecção do emprego (LPE) em vigor nos diferentes países, indicadores esses que são hoje usados por muitas das mais importantes organizações internacionais que abordam estas temáticas.

Ainda que a própria OCDE tenha revisto a sua estratégia e seja actualmente mais prudente quanto aos efeitos da legislação sobre despedimentos individuais, contratos a termo e despedimentos colectivos e esteja anunciada a revisão dos indicadores tradicionalmente usados, esta organização internacional não divulgou até agora uma forma alternativa de avaliação da rigidez da LPE.

Ora, ainda que contestáveis, as avaliações de elevada rigidez feitas à legislação laboral portuguesa são nocivas para as intenções de investimento, quer nacional, quer estrangeiro, visto que elas potenciam alguns estereótipos sobre os mercados de trabalho e o seu funcionamento.



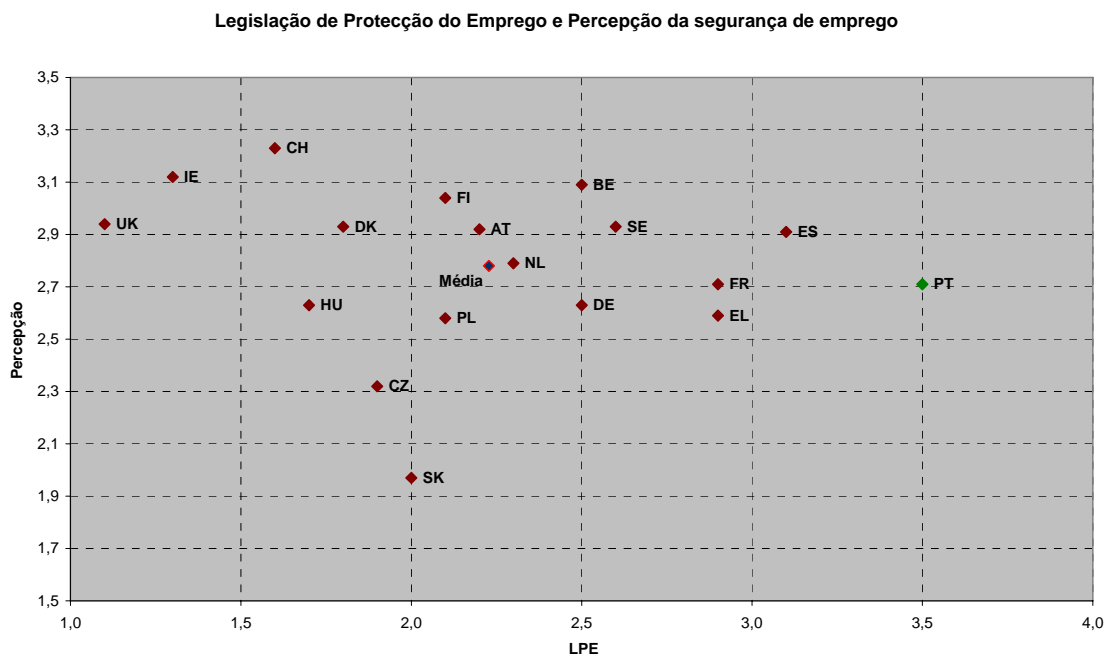
Assim, a generalização da ideia de que um dado mercado de trabalho é rígido acaba por ter efeitos negativos, quer no volume de emprego, quer nas relações laborais.

Verifica-se, porém, que continua a não haver consenso científico sobre os fundamentos das reformas realizadas em muitos países europeus e, designadamente, quanto aos efeitos da LPE sobre o emprego, sobre o desemprego e sobre a produtividade.

Pelo contrário, foi mostrado que:

1. Não existe uma relação estatisticamente significativa entre o grau de rigidez da LPE e os níveis de emprego ou desemprego dos respectivos países;
2. Em termos comparativos, a um maior grau de rigidez da LPE não corresponde um maior sentimento de segurança dos trabalhadores quanto à sua segurança no emprego;

3. Em geral, a produtividade do trabalho é menor quer nos contratos de trabalho de curta duração, quer nos contratos de muito longa duração, atingindo valor máximo em durações próximas dos dez anos;
4. A taxa de rotação no mercado de trabalho em Portugal é relativamente elevada, sendo designadamente superior à da Alemanha, da Finlândia, da França e da Itália mas inferior à da Dinamarca, do Reino Unido e da Suécia (LBRL: 33);
5. O despedimento disciplinar de trabalhadores contratados sem termo representa, em Portugal, uma percentagem muito reduzida do total das cessações de contrato de trabalho que levam ao desemprego;
6. Durante a última década, a taxa de emprego foi superior e a taxa de desemprego foi inferior à de muitos outros países europeus, todos eles com maiores graus de flexibilidade da LPE;
7. No nosso país, a percepção que os trabalhadores têm da sua segurança de emprego é inferior à dos trabalhadores de outros países, ainda que nesses países o grau de flexibilidade da LPE seja superior (gráfico seguinte).

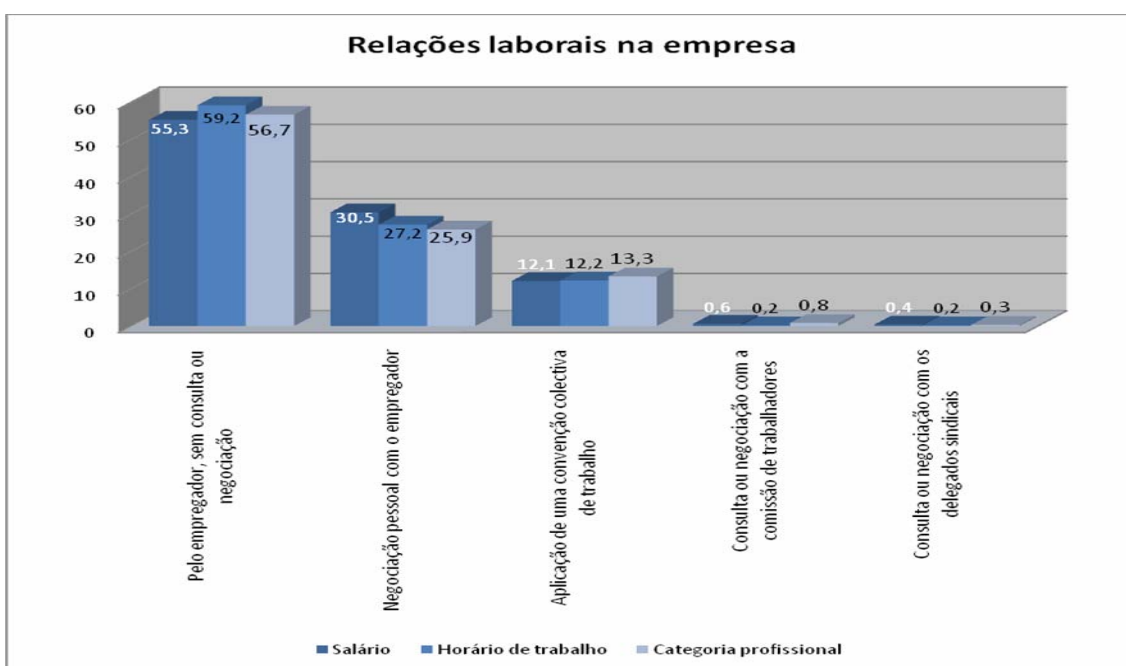


Fonte: Baseado em OCDE (2004) e ESV (2004)

4. Escassa efectividade da lei e das normas contratuais

A legislação e a contratação colectiva de trabalho existentes são, consabidamente, muito desrespeitadas, problema que, aliás, se verifica noutros domínios da vida social e económica em Portugal.

Constituem ilustrações relevantes deste problema os seguintes factos, apurados nos trabalhos preparatórios desta reforma:



Fonte: LBRL

1. O unilateralismo patronal e a individualização das relações laborais são largamente predominantes (90%) na determinação da categoria profissional, do horário de trabalho e da remuneração, três dos domínios essenciais da relação laboral (LBRL: 75);
2. Apenas 1/3 a 1/6 – consoante o aspecto em questão – dos trabalhadores se considera em posição forte no mercado de trabalho e é elevado o seu grau de insatisfação com as condições de trabalho (LBRL: 84);

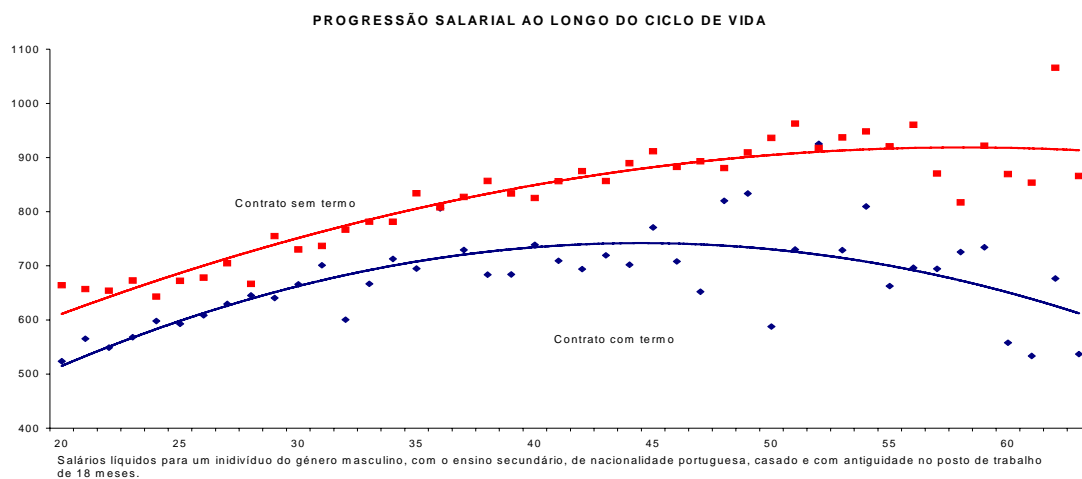
5. Elevada precariedade e segmentação do emprego

Portugal tem o mais alto nível de rigidez formal da LPE de todos os países da OCDE, mas, simultaneamente, uma elevada percentagem de emprego atípico.

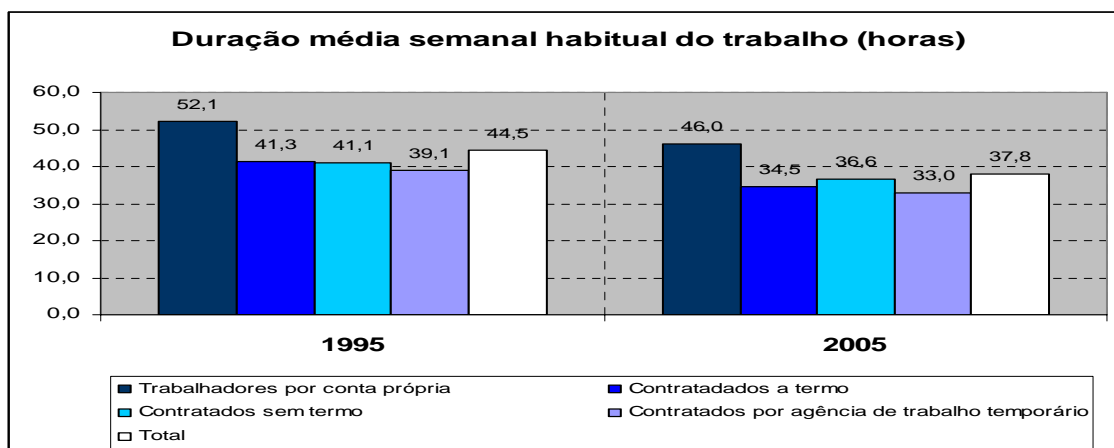
	PT	ES	UE15	UE27
Trabalhador por conta própria ¹	24.1	14.5	14.6	16.6
Trabalho a tempo parcial ¹	11.3	12.0	20.8	18.1
Trabalho a termo ²	20.6	34.7	14.7	14.4

Fonte: *Employment in Europe*, 2007. ¹ = % do emprego total; ² = % do emprego assalariado.

A evolução das formas atípicas de emprego no nosso país está longe do que seria socialmente desejável, sobretudo quando ela se prolonga por ciclos económicos diferentes. Esta situação é tanto mais indesejável, quanto à menor segurança de emprego os empregos atípicos juntam menores oportunidades de progressão salarial, como se mostra nos gráficos seguintes, para os contratados a termo e horários habituais de trabalho mais longos para os trabalhadores por conta própria.



Fonte: LBRL, 2007 com base em INE, Inquérito ao Emprego.

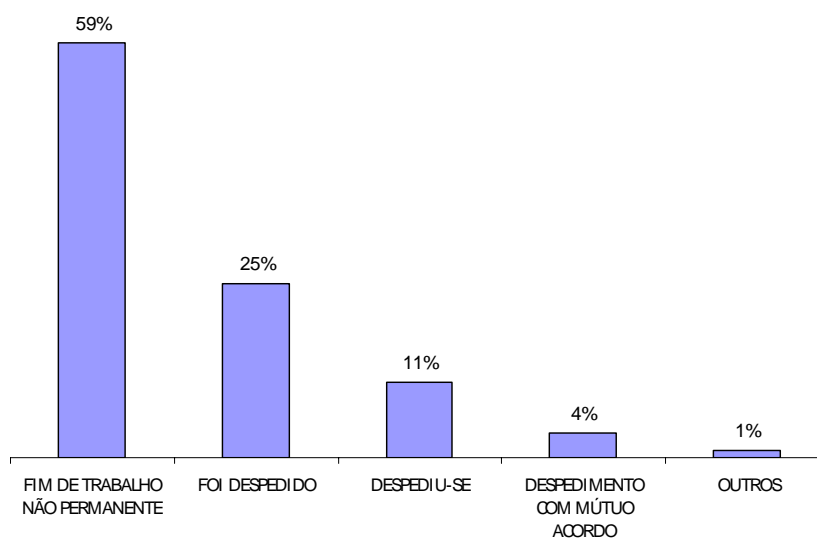


Fonte: MTSS-DEP com base em Eurofound, EWCS, 1995 e 2005.

Assim sendo, duas das características básicas do caso português são:

1. Um sistema de emprego dualizado, em que um elevado grau de protecção legal do emprego coexiste com altas taxas de emprego atípico;
2. As transições do emprego para o desemprego são mais elevadas nos contratados a termo do que nos contratados sem termo, enquanto que a taxa de conversão de contratos a termo em contratos sem termo atinge os valores máximos na vizinhança da duração legal máxima do contrato a termo (LBRL: 47-49);

Inscrição no desemprego por motivo - 2007



Fonte: IEF, Inscritos ao longo com emprego prévio em 2007

As questões da precariedade, bem como do acesso ao mercado de trabalho, reflectem uma significativa segmentação. O mercado de trabalho encontra-se repartido entre trabalhadores com emprego seguro, melhores condições de trabalho e de remuneração e com maiores níveis de empregabilidade e os que se encontram no pólo oposto. Entre estes últimos destacam-se os seguintes grupos:

- Os jovens, pelos problemas de transição para a vida activa que enfrentam e que se traduzem sobretudo em níveis tradicionalmente mais elevados de desemprego (taxa de desemprego de 16,6% em 2007, média anual) e precariedade (63,5% dos trabalhadores com vínculos não permanentes tem menos de 35 anos);
- Os desempregados de longa duração, que representam 48,9% do total de desempregados em 2007, uma vez que as possibilidades de retorno ao mercado de trabalho e a um emprego de qualidade tendem a diminuir com a duração do desemprego;
- Os trabalhadores idosos que, paradoxalmente, registam num contexto de envelhecimento da população uma tendência para o abandono precoce da vida activa. Este facto tem-se traduzido em dificuldades de crescimento ou mesmo sustentabilidade da taxa de emprego junto dos trabalhadores entre os 55 e os 64 anos, que se tem fixado nos últimos anos em torno dos 50% (50,9% em 2007).

A evolução das políticas do mercado de trabalho em Portugal, nomeadamente das políticas activas de emprego e formação, procurou ir dando resposta a estes aspectos estruturais do nosso sistema de emprego. Contudo, apesar do país dispor hoje de um vasto leque de instrumentos neste domínio, estes podem ver a sua eficácia e eficiência significativamente aumentada.

Por essa razão, o governo entendeu ser necessário encetar um processo de reforma das políticas activas de emprego, tendo em vista adequar esses instrumentos à situação conjuntural e estrutural do mercado de trabalho e

simplificar, desburocratizar e racionalizar os mesmos, promovendo uma mais fácil apropriação pelas empresas e trabalhadores.

III.

Os eixos da reforma: uma lei mais eficaz, uma protecção mais efectiva, uma economia mais competitiva

O Governo acolhe a generalidade das propostas que a Comissão do Livro Branco das Relações Laborais lhe submeteu quanto à sistematização e simplificação do acervo legislativo constituído pelo Código do Trabalho e pela sua Regulamentação.

Para explicitar o sentido da reforma que o Governo se propõe realizar, apresentam-se, de seguida, os cinco conjuntos estruturados de medidas em que esta deve, do ponto de vista do Governo, assentar.

1. Aumentar a adaptabilidade nas empresas

O Governo entende que as formas internas de adaptabilidade são os instrumentos mais poderosos para tornar o trabalho mais adaptável às necessidades quer das empresas, quer dos trabalhadores.

Uma tal estratégia de reforma tem ainda a vantagem de contribuir para a dinamização da negociação colectiva, o que reforça o papel dos parceiros sociais na regulação socioeconómica.

Por estes motivos, o Governo acolhe, na generalidade, o sentido das propostas constantes do Livro Branco das Relações Laborais sobre as formas de flexibilidade interna. Assim, propõe o Governo uma alteração legislativa que:

- Mantenha no Código do Trabalho as normas em vigor sobre:
 - A definição de tempo de trabalho;
 - Os limites dos períodos normais de trabalho diário e semanal;

- A duração mínima dos períodos de repouso intercalar, diário, semanal e anual;
- A duração máxima do trabalho dos trabalhadores nocturnos;
- Os limites do trabalho suplementar;
- A previsão da isenção de horário de trabalho;
- A definição dos modelos de adaptabilidade do horário de trabalho;
- A adaptabilidade individual do tempo de trabalho;
- A definição do poder-dever de elaboração do horário de trabalho;
- Altere o Código do Trabalho de modo a permitir que as convenções colectivas regulem:
 - A possibilidade de fixação de um número anual de horas de trabalho a aplicar em conjunto com os limites de variação diária e semanal do tempo de trabalho e da garantia de repouso com eles compatíveis (“banco de horas”);
 - A existência de horários de trabalho com modulação da duração diária e semanal do tempo de trabalho por períodos inferiores a um ano;
 - A existência de horários que concentram a prestação diária do tempo de trabalho em determinados dias da semana e aumentam o número de dias de repouso semanal (“horários concentrados”);
 - A criação da adaptabilidade grupal dentro das empresas;
 - As formas de compensação monetária ou em tempo de descanso compensatório do trabalho suplementar e o desconto monetário do absentismo não remunerado ou a sua compensação em tempo de trabalho, nomeadamente a criação de períodos de licença e de férias não previstos na lei.

- Sejam suprimidas do Código do Trabalho as normas sobre:
 - Efeitos da redução dos limites máximos dos períodos normais de trabalho;
 - Critério quantitativo de delimitação do trabalho a tempo parcial.
- Inclua no Código do Trabalho um prazo limite para o acordo dado pelo trabalhador quanto ao exercício temporário de funções não abrangidas na actividade contratada ou quanto à mobilidade geográfica.
- Inclua no Código do Trabalho um prazo limite para a execução temporária de funções não incluídas na actividade contratada, e bem assim, para a vigência de cláusulas contratuais sobre hipotéticas modificações do objecto e local de trabalho não activadas pelo empregador.

O Governo entende que é indispensável que a reforma a realizar seja complementada quer por medidas de protecção social, quer por medidas de política de emprego coerentes com as alterações propostas para o sistema de relações laborais.

Quanto à adaptação do sistema de protecção social, é indispensável aumentar as possibilidades oferecidas aos trabalhadores no campo da conciliação da vida profissional e da vida pessoal e familiar. Nesse domínio, assume especial importância um sistema de protecção da parentalidade que reduza a desigualdade de género.

Por estes motivos o Governo propõe que as propostas de revisão do Código do Trabalho sejam acompanhadas das seguintes modificações:

- Substituir a licença de maternidade, paternidade e adopção por uma licença de parentalidade inicial que:
 - Aumente de cinco para dez dias úteis a licença a gozar obrigatoriamente pelo pai por altura do nascimento do filho;

- Remunere a 100% 10 dias úteis opcionais de licença, a gozar pelo pai em simultâneo com a mãe, após os dez dias iniciais;
- Quatro meses remunerados a 100%, ou cinco meses a 80%, quando a utilização partilhada da licença entre os progenitores for inexistente ou inferior a um mês;
- Cinco meses remunerados a 100% ou seis meses a 83% quando pelo menos um dos meses for gozado de forma exclusiva por cada um dos progenitores;
- Remunerar, através de prestação social, três meses adicionais para cada um dos cônjuges, correspondentes a uma licença de parentalidade alargada, apoiados a 25% da remuneração bruta, se gozados imediatamente após a licença de parentalidade inicial;
- Registrar como trabalho a tempo completo, para efeitos de prestações da segurança social, o trabalho a tempo parcial para acompanhamento de filhos menores.

Outro campo decisivo é o do direito à formação. A efectivação dos direitos à formação profissional previstos no Código do Trabalho tem sido desigual no quadro das diferentes realidades empresariais e prejudicada pelo actual enquadramento legislativo. Por outro lado, a reforma da formação profissional, decorrente de acordo de concertação social assinado em 2007, veio definir um conjunto de soluções tendentes a alargar o acesso à formação inicial e contínua e integrá-las em processos estruturados de qualificação, criando um novo quadro para a efectivação deste direito. Neste contexto, o Governo propõe:

- Adaptar a “cláusula de formação” (admissão de jovens sem escolaridade obrigatória ou sem qualificação profissional) tornando-a mais exigente nos objectivos e mais flexível na operacionalização:
 - Estabelecer a obrigatoriedade de a admissão de jovens até aos 18 anos de idade sem o 9º ano de escolaridade completo estar

- sujeita a inscrição no sistema educativo ou de formação (em oferta escolar ou de dupla certificação), nomeadamente através de Centros Novas Oportunidades;
- Estabelecer a aplicação directa a estes jovens do disposto no estatuto do trabalhador-estudante, reforçando a dispensa de trabalho para frequência de qualificação.
- Reforçar o direito à formação profissional contínua e adaptar os mecanismos para a sua efectivação nos seguintes termos:
 - Uniformizar as exigências em matéria de formação entre contratos a termo e contratos sem termo, equiparando as obrigações às existentes para trabalhadores sem termo (mínimo 35 horas anuais);
 - Equiparar a frequência de processos RVCC a formação contínua;
 - Permitir a acumulação dos mínimos anuais de formação por parte das empresas ao longo de um período de 3 anos;
 - Permitir a acumulação dos mínimos anuais de formação por um período de 5 anos no caso de qualificação associada a processo de RVC ou oferta de dupla certificação;
 - Tornar obrigatória a emissão de certificado de formação reconhecível no âmbito do Sistema Nacional de Qualificações e registo na Caderneta Individual de Competências;
 - Permitir que as disposições relativas a formação possam ser adaptadas por contratação colectiva, no caso de micro e pequenas empresas.

No entender do Governo, uma moldura legal com estas características tem vantagens importantes: favorece o desenvolvimento duma regulação contratual da adaptabilidade interna, permitindo a sua melhor adequação às realidades

socioeconómicas dos diferentes sectores e empresas; potencia a coordenação entre os diferentes e instrumentos de regulação da adaptabilidade; e tem, por isso mesmo, o mérito de otimizar uma articulação virtuosa entre os imperativos da reposição dos equilíbrios sociais e da promoção da competitividade.

2. Promover a regulação contratual colectiva

O sistema de relações laborais português de que o país hoje dispõe é o produto de decisões tomadas em períodos históricos muito diferentes: a representação colectiva dos trabalhadores e dos empresários foi sobretudo moldada no período de institucionalização da democracia; a legislação sobre negociação colectiva e a contratação colectiva de trabalho por ela enquadrada vem, predominantemente, do final dos anos 70 e da primeira metade dos anos 80 do século passado; a concertação social foi pensada para preparar a integração de Portugal na Comunidade Económica Europeia e desenvolveu-se com a nossa integração na União Europeia.

No entender do Governo, é um sistema que carece de aperfeiçoamento, de forma a desenvolver as suas potencialidades e a reduzir as suas limitações.

Porém, dado que a matéria se relaciona directamente com princípios constitucionais e com a autonomia dos parceiros sociais, espera que, particularmente neste domínio, as confederações sindicais e as confederações de empregadores definam posições e façam propostas que permitam um acordo tripartido.

O Governo está plenamente consciente de que a questão da revisão dos artigos 4º e 531º do Código do Trabalho têm um valor simbólico e ideológico que extravasa os aspectos meramente operacionais da norma. E tem, aliás, bem presente que a questão das relações desejáveis entre a legislação laboral, a contratação colectiva de trabalho e o contrato individual de trabalho constituiu, desde a publicação do Anteprojecto do Código do Trabalho, um ponto de acesa polémica quer entre os especialistas, quer entre os representantes dos interesses, quer entre os partidos políticos.

Porém, o Governo entende que é indispensável que da revisão desta norma decorram dois resultados que são indispensáveis ao desenvolvimento das relações laborais. Primeiro, uma hierarquia explícita entre as normas legais, as cláusulas da contratação colectiva e os contratos individuais de trabalho. Segundo, um equilíbrio razoável entre princípios legais de aplicação universal e uma possibilidade alargada de adaptação desses princípios às diferentes realidades económicas e sociais.

Assim, o Governo propõe:

- Acolher as propostas de alteração dos art.º 4º e 531º do Código do Trabalho, respeitantes à articulação entre a lei, a contratação colectiva de trabalho e os contratos individuais de trabalho.

O Governo acolhe também, na generalidade, as propostas da Comissão Livro Branco das Relações Laborais quanto aos seguintes aspectos da revisão das normas do Código do Trabalho sobre direito colectivo do trabalho no seguinte sentido:

- Unificar o direito de reunião dos trabalhadores no local de trabalho e durante o horário de trabalho, mantendo o actual montante máximo de trinta horas e determinando, através de norma legal supletiva, a sua repartição entre comissões de trabalhadores e representantes sindicais;
- Promover a negociação de um acordo tripartido em sede concertação social sobre os critérios gerais, abstractos e permanentes de maior representatividade patronal e sindical e sobre os efeitos da maior representatividade no dever de resposta da contraparte a propostas de negociação colectiva bem como sobre a possibilidade de extensão *erga omnes* das convenções colectivas de trabalho;
- Substituir a vigência legal mínima das convenções colectivas de trabalho e da respectiva impossibilidade de depósito e publicação antes dela decorrida por um período inicial de vigência durante o qual a contraparte não tem o dever de resposta;

- Instituir um procedimento de apreciação fundamentada da legalidade das normas da contratação colectiva de trabalho publicada que possam ser contrárias aos princípios da igualdade e da não discriminação, tendo em vista a sua comunicação ao Ministério Público para efeitos da declaração judicial da nulidade de disposições discriminatórias e da sua substituição *ex lege* pelas disposições mais favoráveis aplicáveis à generalidade dos trabalhadores;
- Alterar o regime da caducidade e da sobrevivência das convenções colectivas de trabalho: mantendo-o como um regime predominantemente supletivo; simplificando-o; limitando a sobrevivência a 18 meses e estabelecendo em 10 anos o período de validade das normas contratuais sobre renovação sucessiva das convenções não revistas, contados a partir da entrada em vigor do primeiro texto que estabeleceu a renovação automática, prazo a partir do qual será aplicado o regime legal de sobrevivência e caducidade.

Além disso, o Governo propõe ainda:

- A criação da possibilidade legal de, nas empresas com 50 e mais trabalhadores, os sindicatos delegarem os poderes de negociação em estruturas de representação colectiva dos trabalhadores;
- Criar um mecanismo de arbitragem necessária, accionável a pedido de uma das partes e quando não tenha sido concluída uma convenção colectiva nos doze meses subsequentes à verificação da caducidade;
- Melhorar as condições de funcionamento do sistema de arbitragem no sentido da proposta apresentada pelo Conselho Económico e Social.

O Governo entende que estas orientações da reforma que se propõe realizar propiciariam o desenvolvimento da representação colectiva dos trabalhadores nas empresas, permitiriam compatibilizar a liberdade e a autonomia dos representantes colectivos das partes com o reforço da sua representatividade, promoveriam a redução das discriminações e conciliariam de forma adequada

a autonomia negocial de cada parte contratante com a estabilidade e adequação às realidades socioeconómicas.

3. Racionalizar e reforçar a segurança das partes nos processos de despedimento

O Governo partilha o entendimento da Comissão do Livro Branco das Relações Laborais segundo o qual é possível e desejável, no quadro constitucional vigente, simplificar e reduzir a duração dos modelos processuais do despedimento individual em vigor sem reduzir a protecção legal dos trabalhadores.

Por isso, o Governo acolhe na generalidade as propostas constantes do Livro Branco, no sentido de:

- Manter as normas em vigor quanto à justa causa de despedimento e a inderrogabilidade por contratação colectiva das soluções consagradas no Código do Trabalho;
- Manter a inderrogabilidade das soluções consagradas no Código do Trabalho;
- Redefinir o elenco das modalidades de cessação do contrato de trabalho;
- Redefinir as regras de procedimento disciplinar articulando-as com novas regras relativas à acção de impugnação do despedimento, mediante alteração do Código do Processo de Trabalho, determinando que a prova da licitude do despedimento seja realizada em audiência de julgamento e que os tribunais se pronunciem sempre sobre a verificação e procedência dos fundamentos invocados para o despedimento. Esta medida permitirá reduzir substancialmente o prazo de interposição da acção de impugnação do despedimento, dado que o trabalhador apenas terá de desencadear a acção, invocando a simples realização de um despedimento que considera ilícito, cabendo ao empregador apresentar a petição inicial justificando o despedimento e apresentado as provas da respectiva justificação. A produção de prova

seguirá também esta ordem, devendo ser feita em primeiro lugar a prova do empregador.

- Em despedimentos que sejam apenas formalmente ilícitos por faltas ou deficiências processuais (desde que tenham sido cumpridas as exigências de audiência prévia do trabalhador e de comunicação escrita da decisão fundamentada), passar a permitir que, quando se prove em tribunal o mérito da justa causa, se mantenha o dever do empregador indemnizar o trabalhador mas deixe de existir o dever de reintegração;
- Fazer o Estado suportar o custo dos salários intercalares quando a acção judicial se prolongar por mais de um ano;
- Estabelecer o dever de informação simultânea do empregador quando em processos de despedimento por extinção do posto de trabalho, for solicitada a intervenção da ACT;
- Rever as normas respeitantes ao despedimento por inadaptação.

No entender do Governo, este conjunto de alterações permitiria a salvaguarda do princípio constitucional da interdição de despedimentos sem fundamentação suficiente ou baseados em motivos ilícitos – como os despedimentos por razões políticas ou ideológicas – ao mesmo tempo que se reduz a carga burocrática e a duração do processo – que prejudica ambas as partes – e se reforça a intervenção dos tribunais, obrigando sempre à apreciação da existência ou inexistência de justa causa.

4. Reforçar a efectividade da legislação laboral

O Governo entende que dois dos aspectos fundamentais da reforma consistem numa melhoria muito significativa da clareza e da sistematicidade das normas legais e no reforço dos instrumentos de pedagogia, inspecção e repressão da ilegalidade nas relações laborais expressos na reduzida efectividade das normas, legais e contratuais, que regulam os mercados de trabalho.

O Governo acolhe igualmente o sentido geral das propostas feitas pela Comissão do Livro Branco das Relações Laborais referentes:

- À sistematização e simplificação do acervo legislativo constituído pelo Código do Trabalho e pela sua regulamentação;
- À melhoria dos instrumentos legais de articulação da Autoridade para as Condições de Trabalho com o Ministério Público, designadamente melhorando os procedimentos de participação ao Ministério Público os factos que constituam ou possam constituir crime;
- À criação dum registo público de infracções laborais de natureza contra-ordenacional e criminal.

Além disso, o Governo propõe:

- A criação de sanções para a violação dos deveres de informação aos trabalhadores e de afixação nos locais de trabalho da informação respeitante à regulamentação colectiva de trabalho neles aplicável;
- O estabelecimento de mecanismos dissuasores do incumprimento de pagamento tempestivo das coimas aplicáveis a infracções laborais, através de instrumentos que permitam uma maior efectividade no sistema de contra-ordenações;
- O reforço do quadro de sanções acessórias em caso de reincidência em contra-ordenação mais grave;
- A simplificação administrativa da tramitação do procedimento contra-ordenacional.

Ao adoptar estas recomendações, o Governo visa romper o ciclo vicioso da ilegalidade e da inefectividade da legislação laboral, o que exige a destrinça pública entre cumpridores e infractores, de modo a combater a concorrência desleal entre empresas e a promover a dignidade no mundo trabalho, duas dimensões fundamentais e estritamente ligadas da regulação laboral.

5. Combater a precariedade e a segmentação, promover a qualidade do emprego

No que respeita às formas de emprego, o Governo entende que, no domínio da legislação laboral, é preciso actuar simultaneamente em duas direcções: actualizar conceitos fundamentais e criar instrumentos que permitam substituir a flexibilização baseada na ilegalidade por uma regulação adequada do conjunto das formas de emprego.

No entender do Governo, estes dois objectivos estão profundamente interligados, sendo ambos indispensáveis para permitir aos empregadores e às suas associações, aos trabalhadores e aos seus sindicatos, e à administração e à justiça do trabalho, dispor de critérios claros que permitam um esforço conjugado de reforma dos mercados de trabalho.

Porém, no entender do Governo, combate à precariedade e à segmentação do emprego e a promoção da qualidade do emprego devem ser prosseguidos pela articulação da reforma da legislação laboral com a adaptação da protecção social e das políticas de emprego a este objectivo essencial da estratégia de reforma das relações laborais.

Para isso, o Governo propõe três tipos de medidas, o primeiro dos quais segue, na maioria dos casos, as propostas feitas pela CLBRL.

5.1. Reforma da legislação laboral

Governo acolhe na generalidade as propostas recebidas da Comissão do Livro Branco das Relações Laborais e subscreve a fundamentação da Comissão no sentido de:

- Alterar a noção de contrato de trabalho;
- Alterar a presunção legal de existência dum contrato de trabalho de modo a permitir o combate eficaz da inspecção do trabalho e do sistema judicial aos falsos recibos verdes;
- Tornar aplicável ao trabalho economicamente dependente as normas sobre direitos de personalidade, igualdade e não discriminação e sobre segurança, higiene e saúde no trabalho se tornem aplicáveis à

prestação de trabalho sem subordinação jurídica mas economicamente dependente;

- Limitar a três anos a duração do contrato de trabalho a termo certo;
- Manter inalteradas as normas sobre contratação a termo incerto.

O Governo propõe igualmente:

- Criar um contrato de trabalho sem termo mas intermitente, que implica a prestação do trabalho apenas durante uma parte do ano mas mantém o vínculo laboral de contrato sem termo durante o resto do ano;
- Interditar os estágios profissionais extra-curriculares não remunerados;
- Regular legalmente os estágios obrigatórios para acesso a profissões, para evitar a prática de trabalho dissimulado.

Uma tal estratégia de reforma permitiria, em conjunto com as demais medidas propostas, reconduzir as formas atípicas de contratação de trabalho ao domínio em que elas são legítimas e necessárias e, do mesmo passo, melhorar as condições da promoção da legalidade e da repressão da ilegalidade na contratação de trabalho.

5.2. Adaptação da protecção social

O Governo entende que é necessário agir também no domínio da protecção social no quadro de uma estratégia global de reforma do mercado de trabalho, de modo a promover os objectivos acima identificados.

A) Promover uma regulação mais eficiente e equilibrada dos custos não salariais das diferentes formas de trabalho

Para atingir os graus de eficiência necessários, a reforma a realizar deve incluir, para além das propostas acima referidas, uma alteração dos custos não salariais do trabalho.

Propõe-se, em particular, uma modulação das contribuições para a segurança social que adegue os custos da contratação aos objectivos da promoção da estabilidade da relação laboral sem aumentar os custos globais das empresas

com o trabalho nem pôr em causa o equilíbrio financeiro da segurança social. Para além do incentivo à contratação sem termo, a modulação contributiva proposta tem em conta os custos acrescidos para o sistema de segurança social, com a eventualidade de desemprego, que decorrem da contratação a termo.

Assim, o Governo defende a este respeito uma solução globalmente neutra para o conjunto da economia e do emprego. A proposta consubstancia-se no seguinte:

- redução de 1 ponto percentual na taxa contributiva a cargo da entidade empregadora sobre todos os contratos sem termo e simultaneamente um aumento de 3 pontos percentuais a cargo da entidade empregadora sobre os contratos a termo.

Pelas razões já referidas, o Governo entende que o combate à ilegalidade no sistema de emprego exige que a intervenção se faça também sobre os custos do trabalho independente. Pretende-se, assim, desincentivar práticas ilegais que distorcem a concorrência leal entre empresas, induzem desigualdades injustificadas no acesso dos cidadãos à protecção social e, por estes motivos, lesam toda a sociedade portuguesa.

Nesse sentido, o Governo propõe:

- cometer às empresas utilizadoras dos serviços de trabalhadores abrangidos pelo regime de trabalho independente uma parcela de 5 pontos percentuais da taxa contributiva, calculada sobre a presunção de rendimento decorrente do regime a vigorar, que hoje é totalmente suportada por aqueles trabalhadores.
- simultaneamente, e com o mesmo intuito, o fim da isenção da obrigação contributiva para a segurança social relativamente aos rendimentos de trabalho independente que acumulem com rendimentos de trabalho dependente, quando os mesmos sejam prestados à mesma empresa ou a empresas que tenham entre si uma relação de domínio ou de grupo.
- Que, atento o âmbito material da protecção garantida aos trabalhadores independentes e a desejabilidade da adequação da taxa aplicável a estes trabalhadores, para além da redução de 5 pontos percentuais

acima referida, a taxa seja reduzida em 2,4 pontos percentuais em resultado da análise do actual custo das eventualidades protegidas.

Com estas propostas, a nova taxa aplicável aos trabalhadores independentes é reduzida em 7,4 pontos percentuais e fixada em 24.6 pontos percentuais.

Ainda em cumprimento do Acordo sobre e Reforma da Segurança Social, propõe-se, para os produtores agrícolas:

- a redução da taxa contributiva em 1.45 pontos percentuais, correspondente à dedução da componente da solidariedade laboral, atendendo à debilidade económica que caracteriza a actividade

B) Promover a protecção social dos prestadores de serviços

Pretende-se ainda melhorar o regime de protecção social do trabalhadores independentes, aproximando-o tanto quanto possível do dos trabalhadores por conta de outrem. Esta aproximação far-se-á ao nível da relação contributiva e em matéria de protecção garantida. Pretende-se, sobretudo que as prestações a conceder quando ocorra uma eventualidade protegida constituam verdadeira substituição dos rendimentos.

Assim, o Governo propõe ainda aos parceiros sociais alterações ao regime dos trabalhadores independentes, que vão no sentido de melhorar o cálculo da Base de Incidência Contributiva, nomeadamente aproximando a presunção de rendimentos aos rendimentos realmente auferidos.

As propostas são as seguintes:

- o abandono do conceito de rendimento ilíquido legalmente instituído para determinar a base de incidência contributiva dos trabalhadores independentes (igualmente com efeitos ao nível prestacional), com o intuito de tornar o regime de protecção social dos trabalhadores independentes mais justo e equitativo para os trabalhadores de menores rendimentos, nos quais se incluem muitas vezes aqueles que há menos tempo iniciaram a sua actividade (os mais jovens).

- a utilização para todos os trabalhadores independentes da presunção de rendimento tributável equivalente à utilizada para efeitos fiscais no regime simplificado, como novo conceito para a base de incidência contributiva, de modo a promover a aproximação desta ao rendimento efectivo.
- eliminação da possibilidade de opção por um escalão sem qualquer referência ao rendimento líquido presumido.

Com estas propostas passa-se, portanto, a presumir que o rendimento líquido (ou efectivo) de todos os prestadores de serviços corresponde a 70% do valor dos recibos/facturas emitidos, e o dos produtores e comerciantes presume-se que corresponde a 20% do valor facturado. E afasta-se, para além disso, a opção por um escalão sem inclusão de referência ao rendimento líquido presumido. O posicionamento de cada trabalhador independente, para efeitos de determinação da base de incidência, faz-se no mínimo no escalão imediatamente anterior ao que resulta do duodécimo do rendimento líquido do ano anterior.

Atenta a consideração dos rendimentos líquidos para efeitos de base de incidência, o escalão mínimo é fixado em 1 IAS mensal. Excepcionalmente, contudo, para os trabalhadores que apresentem rendimentos inferiores a 1 IAS admite-se a possibilidade de, transitoriamente, optarem por descontar sobre 0,5 IAS.

A alteração à base de incidência contributiva, agora proposta, será concretizada de forma gradual de tal modo que, caso tal ocorra, nenhum trabalhador independente aumente mais de 1 escalão por ano a sua base de pagamento de contribuições.

C) Alargar a todos os trabalhadores independentes a protecção social no mesmo conjunto de eventualidades

O Governo propõe a unificação dos regimes de protecção social dos trabalhadores independentes, passando a existir apenas um com o âmbito material de protecção que actualmente integra o regime de protecção alargado

(prestações familiares, doença, maternidade, paternidade e adopção, doenças profissionais, invalidez, velhice e morte).

O conjunto destas medidas traduzem uma melhoria da relação entre o esforço contributivo e a protecção social dos trabalhadores independentes, que se evidenciará nas prestações substitutivas dos rendimentos. E, simultaneamente, numa relação mais adequada com o sistema de segurança social, nomeadamente, por referência ao tratamento dado pela segurança social aos trabalhadores por conta de outrem.

Recorde-se então que para um esforço contributivo mais próximo dos rendimentos reais, garante-se mais protecção (nomeadamente na doença) com um custo substancialmente inferior.

Esta é uma alteração que concretiza o princípio da solidariedade profissional consagrado na lei de bases da segurança social em benefício dos trabalhadores independentes com rendimentos mais baixos.

5.3 Adaptação das políticas de emprego

Como instrumento de combate à precariedade e apoio ao aumento de vínculos estáveis para a generalidade dos trabalhadores, o Governo propõe:

A) Apoiar a conversão de trabalho independente em contratos sem termo para os trabalhadores em geral

- Reduzir em 50%, até 3 anos, a título excepcional e apenas durante um período limitado de tempo após a entrada em vigor da reforma, as contribuições do empregador para a segurança social que resultem da conversão de prestação de serviços em regime independente em contratos sem termo, para trabalhadores em situações de forte dependência económica dessa empresa ou grupo empresarial.

B) Apoiar a contratação sem termo de jovens, apoiar a conversão de trabalho independente ou contratos a termo em contratos sem termo e facilitar a transição para a vida activa

Tendo em conta a situação prevaiente no mercado de trabalho português relativamente aos jovens – particular prevalência de relações de trabalho precárias e taxa de desemprego acima da média – propõe-se a existência de estímulos concretos às empresas, em sede de políticas activas de emprego, destinadas a contrariar estas tendências. Neste sentido, o Governo propõe:

- Isentar até 3 anos as contribuições do empregador para a segurança social na contratação sem termo de jovens até aos 30 anos com ensino secundário completo ou em processo de qualificação, mas sujeitando-a, doravante, a que estes não tenham trabalhado previamente para a mesma entidade como prestadores de serviços ou como contratados a termo;
- Isentar até 3 anos, a título excepcional e apenas durante um período limitado de tempo após a entrada em vigor da reforma, as contribuições do empregador para a segurança social que resultem da conversão de prestação de serviços em regime independente ou contrato a termo em contrato sem termo para jovens até aos 30 anos
- Incentivar fiscalmente a contratação sem termo de jovens com ensino secundário completo ou em processo de qualificação, através da consideração, durante um período máximo de 5 anos, em 150% e até ao limite de 14XRMMG por posto de trabalho criado, dos encargos correspondentes à criação líquida do mesmo, para a determinação do lucro tributável dos sujeitos passivos do IRC e dos sujeitos passivos do IRS com contabilidade organizada (medida a manter; medida não acumulável com isenção de T.S.U.).
- Reforçar o programa de estágios profissionais para jovens desempregados e qualificados com o nível secundário ou superior (nomeadamente INOV-JOVEM), comparticipando o estado a respectiva bolsa de estágio, de acordo com o tipo de entidade empregadora;
- Criar um programa de estágios específico para jovens desempregados com qualificação superior em áreas de

empregabilidade mais reduzida, associando ao estágio na empresa uma componente prévia de formação de readaptação em áreas relevantes para a inovação e a gestão;

- Criar uma medida específica de apoio ao desenvolvimento de iniciativas empresariais por e para jovens desempregados qualificados, em sectores de actividade de maior potencial de crescimento, designadamente de elevada intensidade tecnológica, através de um apoio reembolsável ao investimento;

C) Facilitar a transição desemprego-emprego, prevenir e combater o desemprego de longa duração

- Isentar até 3 anos as contribuições do empregador para a segurança social na contratação sem termo de Desempregados de Longa Duração, excepto para contratos com a mesma empresa ou grupo empresarial onde existia contratação anterior, e reduzir o prazo da consideração como DLD para 9 meses.
- A título excepcional, e apenas durante um período limitado de tempo após a entrada em vigor da reforma, a isenção referida no número anterior será aplicável, nos mesmos termos, a desempregados há mais de 6 meses.
- Incentivar fiscalmente a contratação sem termo de DLD, através da consideração, durante um período máximo de 5 anos, em 150% e até ao limite de 14XRMMG por posto de trabalho criado, dos encargos correspondentes à criação líquida do mesmo, para a determinação do lucro tributável dos sujeitos passivos do IRC e dos sujeitos passivos do IRS com contabilidade organizada (medida a manter; medida não acumulável com isenção de T.S.U.);
- Criar uma medida específica de apoio ao desenvolvimento de iniciativas empresarias de âmbito social por e para desempregados, através de um apoio reembolsável ao investimento;

- Difundir o apoio à criação do próprio emprego por beneficiário das prestações de desemprego, através da antecipação do pagamento das prestações de desemprego a que teria direito, podendo ainda beneficiar de um apoio complementar ao investimento;
- Alargar significativamente os instrumentos de “Micro-crédito” - concessão de crédito por uma instituição bancária, sem garantia, até um limite definido - para criação do próprio emprego por parte de desempregados;
- Difundir a medida “rotação emprego-formação”, apoiando a substituição de trabalhadores por desempregados durante a frequência de formação ou em situações relacionadas com o domínio da conciliação da vida familiar e profissional.

D) Apoiar a entrada no mercado de trabalho de activos com mais de 55 anos

- Isentar até 3 anos as contribuições do empregador para a segurança social na contratação sem termo de trabalhadores com 55 ou mais anos, que estejam há mais de 6 meses na situação de desemprego ou sem registo de remunerações, excepto para contratos com empresa ou grupo empresarial onde existia contratação anterior;
- Reduzir em 50% as contribuições do empregador para a segurança social na contratação a termo de trabalhadores com 55 ou mais anos, que estejam há mais de 6 meses na situação de desemprego ou sem registo de remunerações, durante a vigência do contrato, excepto para contratos com empresa ou grupo empresarial onde existia contratação anterior;
- Criar um programa de voluntariado sénior, dirigido à inserção de desempregados com 55 ou mais anos em actividades de voluntariado, durante um período mínimo, mediante protocolos entre o IEFP e entidades promotoras de acções de voluntariado, apoiando as mesmas.

E) Apoiar a entrada no mercado de trabalho de públicos desfavorecidos

- Isentar até 3 anos as contribuições do empregador para a segurança social na contratação sem termo de beneficiários do rendimento social de inserção, beneficiários de pensão de invalidez, ex-toxicodependentes e ex-reclusos, há mais de 6 meses na situação de desemprego ou sem registo de remunerações, excepto para contratos com empresa ou grupo empresarial onde existia contratação anterior;
- Reduzir em 50% as contribuições do empregador para a segurança social na contratação a termo de beneficiários do rendimento social de inserção, beneficiários de pensão de invalidez, ex-toxicodependentes e ex-reclusos, há mais de 6 meses na situação de desemprego ou sem registo de remunerações, excepto para contratos com empresa ou grupo empresarial onde existia contratação anterior;
- Apoiar o desenvolvimento de “Empresas de inserção”, como instrumento de apoio à transição de desempregados de longa duração e pessoas em situação de particular desfavorecimento, através do exercício de uma actividade profissional em contexto apoiado.
- Apresentar, com vista a debate em sede de concertação social, um conjunto de medidas para reforçar as políticas activas para pessoas com deficiência

F) Promover novas modalidades de aproximação progressiva ao emprego no âmbito da activação das políticas públicas

- Criar o “Contrato de Actividade Social” de forma a apoiar a inserção temporária de desempregados subsidiados em actividades de natureza social, reforçando os direitos dos desempregados e a transparência do instrumento;
- Criar o “Contrato Emprego-Inserção”, apoiando a inserção temporária de beneficiários do RSI em actividades de natureza social, reforçando os direitos dos cidadãos e a transparência do instrumento;