Da estabilização macroeconómica às 'reformas estruturais': o papel do sistema de subsídio de desemprego europeu

Autor(es): Antunes, Margarida

Publicado por: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

URL persistente: URI:<http://hdl.handle.net/10316.2/39812>

DOI: DOI:https://doi.org/10.14195/0870-4260_57-1_11

Accessed : 26-Apr-2023 13:56:44

A navegação consulta e descarregamento dos títulos inseridos nas Bibliotecas Digitais UC Digitalis, UC Pombalina e UC Impactum, pressupõem a aceitação plena e sem reservas dos Termos e Condições de Uso destas Bibliotecas Digitais, disponíveis em <https://digitalis.uc.pt/pt-pt/termos>.

Conforme exposto nos referidos Termos e Condições de Uso, o descarregamento de títulos de acesso restrito requer uma licença válida de autorização devendo o utilizador aceder ao(s) documento(s) a partir de um endereço de IP da instituição detentora da supramencionada licença.

Ao utilizador é apenas permitido o descarregamento para uso pessoal, pelo que o emprego do(s) título(s) descarregado(s) para outro fim, designadamente comercial, carece de autorização do respetivo autor ou editor da obra.

Na medida em que todas as obras da UC Digitalis se encontram protegidas pelo Código do Direito de Autor e Direitos Conexos e demais legislação aplicável, toda a cópia, parcial ou total, deste documento, nos casos em que é legalmente admitida, deverá conter ou fazer-se acompanhar por este aviso.

UNIVERSIDADE DE COIMBRA
FACULDADE DE DIREITO

BOLETIM DE CIÊNCIAS ECONÓMICAS

HOMENAGEM AO PROF. DOUTOR ANTÓNIO JOSÉ AVELÃS NUNES

VOLUME LVII Tomo I

2 0 1 4

Organizadores:

LUÍS PEDRO CUNHA
JOSÉ MANUEL QUELHAS
TERESA ALMEIDA

COIMBRA

DA ESTABILIZAÇÃO MACROECONÓMICA ÀS ‘REFORMAS ESTRUTURAIS’: O PAPEL DO SISTEMA DE SUBSÍDIO DE DESEMPREGO EUROPEU

Introdução

Na União Europeia (UE), o subsídio de desemprego tem estado sujeito a uma reconfiguração significativa desde o lançamento da Estratégia Europeia para o Emprego no final da década de 1990. Desde então, o subsídio de desemprego tem sido entendido essencialmente como um subsídio à procura de emprego em detrimento da ideia de que constitui um rendimento de substituição de quem perde um emprego e no plano macroeconómico um estabilizador automático. Esta perspectiva europeia foi reforçada no contexto atual da chamada crise das dívidas públicas, passando o subsídio de desemprego a ser valorizado também como uma despesa pública que deve ser reduzida.

Desde junho de 2012 que está em delineamento uma nova reconfiguração do subsídio de desemprego com o projeto de criação de um sistema de subsídio de desemprego europeu estabelecido ao nível central da UE. Esta ideia tem tido o apoio e os aplausos de vários quadrantes, sendo considerada mesmo um sinal de mudança, um reaparecimento da importância das questões sociais na UE, mas a verdade é que esta proposta tem incrustada de forma evidente a matriz polí-

tica e ideológica presente da zona euro. Uma leitura isolada deste sistema é assim insuficiente para se conhecer os seus fundamentos implícitos e as suas implicações. Somente uma análise que enquadre este sistema na arquitetura de políticas económicas da zona euro e o insira no conjunto de medidas tomadas pelas instituições europeias em sequência das crises de 2008 e 2010 permite perceber a dimensão política e de política económica que lhe está subjacente. Efetivamente, a criação de um sistema de subsídio de desemprego europeu parece ser mais um passo para reforçar as políticas de flexibilização dos mercados de trabalho europeus e simultaneamente limitar o papel dos estabilizadores automáticos nacionais e assim o papel das políticas orçamentais nacionais.

O objetivo deste artigo é precisamente analisar a ideia deste sistema de subsídio de desemprego europeu nas suas variadas dimensões. Para isso, o ponto 1 discute o modelo teórico de referência das políticas europeias de mercado de trabalho e em especial as políticas de subsídio de desemprego desde o delineamento da união monetária. O ponto 2 analisa estas mesmas políticas no contexto do quadro institucional e de política económica da zona euro, discutindo o ponto 3 mais especificamente o subsídio de desemprego como estabilizador macroeconómico. O ponto 4 apresenta a dupla condicionalidade a que este subsídio passou a estar sujeito depois de 2010. O ponto 5 debate então o atual projeto para o sistema de subsídio de desemprego europeu. Para finalizar, são avançadas algumas conclusões e linhas de reflexão para uma perspetiva alternativa sobre o subsídio de desemprego.

1. Fundamentação teórica da perspetiva europeia de subsídio de desemprego

Os fundamentos teóricos da perspetiva de subsídio de desemprego prevalecente na UE têm de ser discutidos não só

pela conceção de mercado de trabalho que lhe está subjacente como também, e decorre do anterior, pelo enquadramento que atribui ao mercado de trabalho no funcionamento da economia. A referência de base teórica é o modelo neoclássico de mercado de trabalho e mais especificamente a teoria da procura de emprego (McCALL, 1970) que surgiu como um desenvolvimento daquele ao introduzir na análise a hipótese de informação imperfeita¹. Neste caso, os efeitos do subsídio de desemprego dependem da estratégia de cada agente que procura emprego. Com efeito, de acordo com esta teoria, um indivíduo aceita um emprego desde que o salário auferido seja superior ao “salário de reserva”², equiparado ao próprio subsídio, atingindo aquele o seu valor ótimo quando os ganhos adicionais advindos de um salário superior forem equivalentes aos custos suportados pelo prolongamento da procura de emprego ou, por outras palavras, quando o indivíduo maximizar o rendimento líquido da atividade de procura de emprego. Deste modo, quanto maior for o “salário de reserva” maior é a duração do período durante o qual o indivíduo procura emprego e, logo, mais demorado é o período ao longo do qual se pode encontrar desempregado e mais elevado é o salário que se estabelece. À luz deste quadro teórico, o subsídio de desemprego pode ser visto igualmente como algo que reduz o custo marginal da procura de emprego,

¹ A teoria da procura de emprego põe assim em causa uma das hipóteses do modelo de concorrência perfeita ao assumir a hipótese de informação imperfeita, assunção esta que decorre do facto de introduzir na análise determinado tipo de comportamento dos trabalhadores, como se verá de seguida.

² O termo “reserva” provém dos mercados de leilão (*auction markets*). Quando alguém quer vender algo, normalmente estabelece um preço mínimo a partir do qual vende o bem. Se o melhor preço oferecido for inferior a esse mínimo, o vendedor reserva ele próprio o direito de o adquirir.

provocando assim uma redução na intensidade desta. Também o período durante o qual o subsídio é concedido pode influenciar a intensidade da procura, ou seja, quanto menor for a duração do subsídio de desemprego, maior é a intensidade da procura, dado que o risco de se perder a ligação ao mercado de trabalho aumenta nesta situação. Segundo esta perspectiva de subsídio de desemprego, há assim um risco moral na sua atribuição.

A teoria da procura de emprego tem uma leitura bastante parcial do subsídio de desemprego. Considera apenas os fluxos entre o desemprego e o emprego, negligenciando assim os fluxos entre o desemprego e a inatividade e, neste caso, o subsídio de desemprego pode atenuar estes fluxos e reforçar os fluxos em sentido contrário, e não tem em conta a sua moldura institucional (as condições de elegibilidade, o período de concessão do subsídio e as regras que estabelecem o nível deste), assumindo apenas o subsídio como um “salário do desempregado” (ATKINSON e MICKLEWRIGHT, 1991: 1688). Esta teoria também admite unicamente o comportamento de quem procura emprego, aparecendo assim o desemprego como sendo de responsabilidade individual, imputável somente a quem está desempregado, independentemente do contexto macroeconómico, da capacidade da economia criar ou não emprego, e negligencia o salário e o próprio subsídio de desemprego como componentes de rendimento e, logo, como determinantes da procura agregada. Efetivamente, no plano macroeconómico, o subsídio de desemprego ao constituir um rendimento, um rendimento de substituição de quem perde um emprego, torna-se um estabilizador macroeconómico e passa a ter funções anticíclicas. Há ainda outro fator de ordem macroeconómica que deve ser considerado quando se analisa a existência de subsídios de desemprego. É o efeito na poupança por motivos de precaução que será menor nestes casos, uma vez que os trabalhadores sabem que existe um sistema

público que salvaguarda em parte os seus rendimentos em períodos de desemprego. Se assim for, há que considerar igualmente este efeito, um efeito positivo nos níveis de procura agregada, no crescimento económico e no emprego.

Uma vez que esta teoria tem como base o modelo neo-clássico de mercado de trabalho, faz sentido também relembrar algumas características deste mercado. Este modelo não só entende e aceita a relação salarial apenas como uma relação de mercado como a que existe num qualquer mercado de produtos como também assume e pressupõe como ponto de partida um mercado em concorrência perfeita. Pressupor este tipo de estrutura de mercado de trabalho significa considerar que trabalhadores e empresários são dotados de racionalidade perfeita e que se orientam de acordo com o individualismo metodológico. A situação de equilíbrio é um ótimo de Pareto sendo também assim um equilíbrio de pleno emprego. A existir desemprego, este é de origem comportamental, uma vez que depende da recusa dos trabalhadores em oferecer trabalho abaixo de um determinado salário, o “salário de reserva”, ou é justificado pela existência de “imperfeições” exógenas ao mercado de trabalho que decorrem quer da intervenção do Estado com o estabelecimento de salários mínimos, sistemas de subsídio de desemprego e esquemas de proteção no emprego, quer da intervenção de sindicatos. O desemprego assim concebido ou é um desemprego voluntário e de responsabilidade individual ou então é um desemprego involuntário, não no sentido *keynesiano* devido à insuficiência de procura agregada, mas por causa da existência das ditas “imperfeições”.

Neste tipo de mercado de trabalho, o subsídio de desemprego pode provocar assim um salário (real) maior e um nível de emprego menor do que os valores correspondentes da situação de equilíbrio em concorrência perfeita. De facto, se o salário de equilíbrio for inferior ao subsídio e sendo este

considerado um “salário de reserva” torna-se então num salário incompressível à baixa. Também os trabalhadores, ao arbitram permanentemente entre o tempo de lazer e o tempo de trabalho, lógica esta que está também bem presente na teoria da procura de emprego, e ao oferecerem trabalho apenas em determinadas condições, limitam o aumento da oferta deste e por esta via limitam igualmente a descida do salário.

Os efeitos teóricos do subsídio de desemprego agora analisados devem ser questionados desde logo por decorrerem de um mercado de trabalho em concorrência perfeita. Como diz POLANYI (1975: 73):

Permitir que o mecanismo de mercado seja o único dirigente do destino dos seres humanos e do seu ambiente natural, e até mesmo da quantidade e do uso do poder de compra, resultaria na demolição da sociedade. Esta suposta mercadoria “força de trabalho” não pode ser impelida, usada indiscriminadamente ou até mesmo não utilizada, sem afetar também o indivíduo humano que acontece ser o portador dessa mercadoria peculiar. Ao dispor da força de trabalho de um homem, o sistema poderia, incidentalmente, dispor da entidade física, psicológica e moral do homem ligado a esta etiqueta.

Para se conhecer melhor o alcance dos fundamentos teóricos do subsídio de desemprego na UE não é suficiente questionar a estrutura de mercado de trabalho subjacente, é necessário igualmente refletir sobre o enquadramento deste mercado no sistema económico quando este é assumido com as características referidas. Tratando-se de um modelo de pleno emprego em que o desemprego quando existe é de origem voluntária e de responsabilidade individual ou involuntário devido à interferência de “imperfeições” exógenas, o mercado de trabalho é aí assumido como sendo independente de todos os outros mercados e, como tal, independente da

atividade económica. Deste modo, o desemprego não resulta da política macroeconómica que é considerada assim desnecessária na sua redução. As únicas políticas que são tidas como necessárias e eficazes para este efeito são políticas de mercado de trabalho que influenciem o comportamento de quem está desempregado ou que eliminem ou atenuem as “imperfeições” exógenas e nestas incluem-se as políticas de subsídio de desemprego. Não há assim espaço para a existência de desemprego involuntário que decorra da insuficiência da procura agregada. Neste mesmo sentido aponta o modelo da taxa “natural” de desemprego, que tem precisamente por base este mesmo modelo de mercado de trabalho, mas que reforça a conclusão deste ao concluir que a política macroeconómica, para além de desnecessária, é ineficaz na descida da taxa de desemprego abaixo de um determinado nível (a taxa “natural” de desemprego). Apenas as variáveis que incidem diretamente no mercado de trabalho sendo uma delas o subsídio de desemprego serão fundamentais para a sua diminuição.

2. O subsídio de desemprego e a flexibilização dos mercados de trabalho europeus

Esta fundamentação teórica tem servido de base para as políticas de subsídio de desemprego e principalmente para a promoção de políticas de flexibilização dos mercados de trabalho na UE. Neste âmbito, pensa-se assim que o subsídio de desemprego prolonga e desincentiva a procura de emprego, e como tal a oferta de trabalho, e constitui um patamar mínimo abaixo do qual um desempregado não aceita um novo emprego. Assim aponta a COMISSÃO EUROPEIA (EUROPEAN COMMISSION, 2010: 119) quando refere:

Os desempregados que enfrentam uma diminuição das prestações do subsídio de desemprego ao longo do tempo e um

período de concessão limitado deverão rever para baixo o seu salário de reserva (o salário mais baixo a que um desempregado estaria disposto a aceitar um emprego) e aumentar a intensidade da procura de emprego.

Com este tipo de conceção desvaloriza-se claramente o subsídio como um rendimento de substituição de quem perde um emprego para o entender antes como um subsídio à procura de emprego. Também se considera com isto que ele constitui uma “imperfeição” exógena ao mercado de trabalho que impede diretamente o salário de ser flexível à baixa e indiretamente pelo facto de limitar a oferta de trabalho, ou seja, por impedir o mercado de trabalho de funcionar segundo os mecanismos de concorrência perfeita. Por se pensar que tem estas características, o subsídio de desemprego tem sido entendido como limitador da flexibilidade macroeconómica dos mercados de trabalho na UE, ou seja, a capacidade de reação dos salários aos desequilíbrios do mercado de trabalho, o que no seio da união monetária europeia significa que tem limitado a capacidade dos mercados de trabalho de constituírem uma via de ajustamento económico no caso de choques económicos. Para além disto, considera-se que o subsídio de desemprego condiciona a flexibilidade dos salários para a baixa e isto independentemente da situação no mercado de trabalho.

A ideia de que os mercados de trabalho europeus deveriam ser flexibilizados está presente desde o lançamento do projeto da moeda única. Em 1992, as instituições europeias já assumiam a preferência por ajustamentos macroeconómicos via mercado de trabalho em detrimento de políticas orçamentais nacionais, no caso de necessidade de políticas de estabilização, e apelavam também à “moderação salarial” tendo em conta o objetivo de estabilidade de preços (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 1993). Sucessivamente, desde então, nas orientações gerais de política económica dos anos de 1990, a

flexibilização dos mercados de trabalho e dos salários é uma intenção política e de política económica. No quadro de políticas macroeconómicas da zona euro, ao atribuir-se à política monetária comum o objetivo único de estabilidade de preços, objetivo este a que todas as restantes políticas também teriam (e têm) de atender, e ao condicionar-se as políticas orçamentais nacionais pelo cumprimento de um *ratio* défice público/PIB e de um *ratio* dívida pública/PIB não superiores respetivamente a 3% e a 60%, assumiu-se que o mercado de trabalho seria o mercado através do qual se processariam os ajustamentos macroeconómicos em caso de choques económicos assimétricos, uma vez desaparecida a possibilidade de desvalorizações cambiais nacionais. O salário é assim considerado uma variável de ajustamento macroeconómico e concebido essencialmente como uma componente do custo de produção que influencia o nível de emprego, a estabilidade de preços e a competitividade dos estados-membro.

Em 1997, cria-se a Estratégia Europeia para o Emprego, que representa claramente o entendimento assumido quanto ao papel do mercado de trabalho na UE e mais precisamente na zona euro ou, por outras palavras, esta estratégia era a estratégia precisa para tornar os mercados de trabalho com a flexibilidade necessária para servirem de via de ajustamento macroeconómico. O principal objetivo desta estratégia, formalmente instituído (artigo 145.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia), é justamente o de criar mercados de trabalho que “reajam rapidamente às mudanças económicas”. Em 1998, a própria COMISSÃO EUROPEIA (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, 1998: 13) alertava para a necessidade de realização de “reformas estruturais” nos mercados de trabalho com a criação da zona euro:

Tendo em conta o progresso insuficiente na implementação de reformas estruturais nos mercados de produtos,

serviços e, principalmente, nos mercados de trabalho na maioria dos estados-membro, é necessário continuar e intensificar os esforços para suprimir as deficiências estruturais muitas vezes profundamente enraizadas. Esta necessidade torna-se ainda mais premente com a introdução de uma moeda única. O ajustamento dos estados-membro no caso de choques económicos específicos terá de contar, em grande medida, com a flexibilidade e a capacidade de adaptação dos seus mercados de produtos, serviços e fatores de produção.

De acordo com isto, desde o início desta estratégia, em linhas diretrizes recomendadas aos estados-membro, apela-se a políticas que partem da ideia de que os estímulos para um trabalho remunerado não são suficientes, pois o nível dos rendimentos de substituição desincentiva os indivíduos a procurar emprego ou leva-os a rejeitar o regresso ao emprego quando têm essa possibilidade, devido a expectativas insuficientes quanto ao seu novo rendimento líquido. Com estas políticas, procura-se criar incentivos para a aceitação de empregos e, na linha da conceção neoclássica de mercado de trabalho, recomenda-se aos estados-membro a revisão dos sistemas de prestações sociais. Este tipo de políticas permite então atenuar a “imperfeição” subsídio de desemprego, aumentando a oferta de trabalho e diminuindo o “salário de reserva”, o que à luz do mesmo modelo aumenta a possibilidade de flexibilidade dos salários para a baixa.

Apesar de a UE ser um espaço heterogéneo de sistemas de subsídio de desemprego, o que se reflete no nível de proteção atribuída, as alterações decorrentes destas orientações comuns traduzem necessariamente uma tendência semelhante na generalidade dos estados-membro. Esta caracteriza-se pela restrição do direito ao subsídio de desemprego (através da limitação das condições de elegibilidade, redução do montante do subsídio e do período de conces-

são, redefinição do conceito de emprego conveniente e reforço do controlo público das obrigações dos beneficiários); valorização do princípio de ativação que se expressa pela utilização do subsídio, na totalidade ou em parte, como uma remuneração de trabalho; e primazia crescente da abordagem individual do desemprego, que resulta em parte das alterações anteriores.

A questão que se pode colocar agora é a de saber qual o efeito destas medidas no nível de proteção no desemprego dos sistemas nacionais. Dada a heterogeneidade referida e a panóplia de casos, torna-se difícil responder de forma pormenorizada a esta questão. Em substituição, pode utilizar-se um indicador que expressa a intensidade média de esforço dos sistemas nacionais e que é dado pelo *ratio* entre as despesas públicas com o subsídio de desemprego em percentagem do PIB e a taxa de desemprego (FREYSSINET, 2002). Da leitura destes dados, ressaltam alguns aspetos que merecem ser referidos. Há uma clara descida deste indicador nos países que se caracterizam por terem sistemas “generosos”, que têm apresentado sempre um indicador acima da média da UE 15³ (gráfico 1); é o caso da Dinamarca, Holanda e Bélgica. Vale a pena referir o caso da Suécia que deixou de pertencer a este grupo de países tendo hoje um indicador relativamente abaixo da média da UE 15; no início dos anos 2000 e depois em 2005-2006, verificaram-se alterações significativas que passaram pela valorização do princípio de ativação, diminuição do período de concessão máximo e do montante máximo do subsídio, redução da margem de recusa de emprego e restrição nas condições de elegibilidade. Nos

³ Analisa-se apenas a UE 15, pois os estados-membro que aderiram a partir de 2004 estiveram sujeitos a outros condicionamentos económicos e políticos durante o período em análise.

países com indicadores de nível intermédio (gráfico 2), o caso mais emblemático e conhecido é o alemão, com a aplicação das leis Hartz IV a partir de 2005, que incluem uma redução expressiva do período de concessão, uma redefinição significativa do conceito de emprego conveniente, uma restrição das condições de elegibilidade e um reforço das sanções em caso de incumprimento por parte dos beneficiários. Relativamente aos países que apresentam um indicador inferior à média da UE 15 (gráfico 3), distinguem-se claramente duas situações: o Reino Unido que é identificado como o país que tem o sistema menos protetor dos desempregados, principalmente a partir de 1996 quando transferiu grande parte dos possíveis beneficiários para prestações sociais com condições de recurso, e a Grécia e a Itália, às quais se poderia juntar a Espanha, que um pouco em sentido contrário aumentaram o valor do indicador; isto deve-se essencialmente ao alargamento da cobertura e ao aumento do montante do próprio subsídio e do período de concessão.

O caso de Portugal também deve ser salientado. Desde 2004 que o indicador diminuiu, situando-se hoje entre os indicadores que se situam abaixo da média da UE 15, e isto apesar de Portugal ser considerado um dos estados-membro com um sistema de subsídio de desemprego mais “generoso”, tendo em conta a taxa de substituição e o período de concessão (EUROPEAN COMMISSION, 2010). Esta evolução justifica-se com alterações no sistema de subsídio de desemprego português que têm passado pela redução da margem de recusa de emprego, reforço do controlo público das obrigações dos beneficiários e intensificação da aplicação do princípio de ativação. Como se verá mais à frente, com o programa de assistência financeira, o qual incluiu medidas de redução da pretensa “generosidade” deste sistema, esta tendência tornou-se mais visível.

Gráfico 1. Intensidade média de esforço dos sistemas nacionais, países com níveis superiores à média da UE 15

Gráfico 2. Intensidade média de esforço dos sistemas nacionais, países com níveis próximos da média da UE 15

Gráfico 3. Intensidade média de esforço dos sistemas nacionais, países com níveis inferiores à média da UE 15

Fonte: Eurostat-ESSPROS, Unemployment function, Full unemployment benefits and partial unemployment (means-tested). Cálculos próprios.

3. O subsídio de desemprego e a estabilização macro-económica

A forma como o subsídio de desemprego tem sido assumido na UE deve ser analisada também em ligação com as políticas orçamentais. Neste âmbito, ao encarar-se o subsídio de desemprego no essencial como um subsídio à procura de emprego está-se a pôr em causa uma das suas funções principais, a sua própria razão de ser, que é o de constituir um rendimento de substituição de quem perde um emprego, como foi referido. Ao ser assim, menoriza-se igualmente o subsídio de desemprego como um estabilizador macroeconómico com funções anticíclicas, limitando-se também por esta via a atuação da própria política orçamental. Esta questão levantou sempre dúvidas desde

o início da zona euro, atendendo ao enquadramento das políticas orçamentais nacionais no seio do pacto de estabilidade e crescimento (Resolução do Conselho Europeu, de 17 de junho de 1997). Este estipula que os estados-membro devem respeitar um “objetivo orçamental a médio prazo [que assegure] situações próximas do equilíbrio ou excedentárias”, o que a par do limite de 3% para o *ratio* déficit público/PIB parece deixar uma margem de 3% do PIB em déficit público para o funcionamento dos estabilizadores automáticos em períodos de abrandamento da atividade económica, pelo menos foi este o entendimento generalizadamente aceite.

Com as alterações introduzidas nos sistemas de subsídio de desemprego nacionais foi-se reduzindo a sua capacidade de estabilização macroeconómica. Efetivamente, quanto maior for a redução do montante do subsídio de desemprego ou do período de concessão a propósito do seu cariz desincentivador, menores serão as despesas públicas com este subsídio, para o mesmo número de desempregados, e menor será o aumento destas despesas em períodos de crescimento do desemprego. Mas mesmo que o subsídio de desemprego por si só tenha continuado ainda com funções amortecedoras da atividade económica, o condicionamento a que tem estado sujeito pela pressão à descida das despesas públicas que decorre do cumprimento das regras orçamentais desde os anos de 1990 coloca em dúvida o seu exercício. Há estudos (VAN DEN NOORD, 2000; DULLIEN, 2007) que apontam precisamente para a ideia de em países da zona euro os estabilizadores automáticos terem sido neutralizados na totalidade ou em parte por políticas orçamentais discricionárias com o objetivo do cumprimento dos critérios de convergência orçamentais nos anos de 1990 e das regras orçamentais já em plena zona euro, de tal forma que no conjunto as políticas orçamentais nacionais podem ser consideradas ací-

clicas ou mesmo pró-cíclicas. Em relação a esta questão, SOLOW (2004: 38) refere:

Partamos do princípio de que a minha suposição é correta e a estabilização automática se tornou menos eficaz. Não haveria problema, se pudéssemos contar com a política orçamental discricionária para suplementar a política monetária na procura de objetivos sociais como o emprego elevado, a inflação baixa e um equilíbrio apropriado entre o consumo privado e o público e o investimento privado e o público. Se, entretanto, a política orçamental discricionária for adiada ou paralisada mesmo por causa da sua inevitável confusão com a controvérsia sobre a distribuição e a afetação, o enfraquecimento dos estabilizadores automáticos é uma perda real.

Com efeito, existem vários estudos empíricos a sugerirem a importância dos estabilizadores automáticos orçamentais na redução da volatilidade do PIB ou na estabilização macroeconómica após choques nos países da UE (OECD, 1999; VAN DEN NOORD, 2000; BRUNILA *et al.*, 2002; DEBRUN *et al.*, 2008; DEBRUN e KAPOOR, 2010; DOLLS *et al.*, 2010). Estes resultados têm sido todavia relativizados em estudos empíricos (alguns dos já citados) que valorizam os incentivos do lado da oferta da economia ou do mercado de trabalho. Assim, de acordo com estes últimos, isto só será verdade se se tratar de choques da procura; já com choques de oferta os estabilizadores, de ordem fiscal, podem retardar o ajustamento pelo desincentivo que criam no momento da retoma económica (BRUNILA *et al.*, 2002) e tanto mais quando estão associados a despesas públicas que tendem a reduzir a flexibilidade do mercado de trabalho e os incentivos à procura de emprego (VAN DEN NOORD, 2000). Outro conjunto de trabalhos defende que a estabilização via política orçamental não é agora tão necessária devido à redução da volatilidade do PIB a partir de meados dos anos de 1990. Esta desvalorização dos

mecanismos de estabilização macroeconómica é justificada pela credibilidade dos bancos centrais, independentes, na resposta a choques económicos da procura e pela liberalização financeira que possibilita a cada consumidor criar o seu próprio sistema de autoproteção de flutuações económicas, suavizando assim o consumo, e às empresas um melhor planeamento dos seus investimentos (DEBRUN *et al.*, 2008; DEBRUN e KAPOOR, 2010). Esta substituição nos mecanismos de estabilização parece ser, no entanto, mais sentida nos países onde o peso do Estado é menor (DEBRUN *et al.*, 2008). Há ainda autores (BRUNILA *et al.*, 2002) que desvalorizam o papel dos estabilizadores automáticos por considerarem que a economia europeia passou a ter capacidades autoestabilizadoras com a flexibilização dos mercados de trabalho e dos outros mercados. Por fim, há quem continue a atribuir relevância aos estabilizadores automáticos na redução da volatilidade do PIB, mas argumente que passam a ser contraproducentes a partir de determinado patamar, pelos desincentivos criados (DEBRUN *et al.*, 2008) ou por provocarem problemas nas finanças públicas (OECD, 1999).

A crise económica e financeira de 2008 veio contudo questionar estes trabalhos e a capacidade dos mercados financeiros e da política monetária para poderem estabilizar a economia. Foi o próprio funcionamento destes mercados que desencadeou a crise, além de a própria crise dos *subprimes* ter mostrado precisamente o contrário daquilo que era defendido; mostrou que o acesso aos mercados financeiros afinal não possibilita mecanismos de estabilização do consumo e do investimento e que os consumidores não têm à sua disposição um sistema de autoproteção via mercado. A crise mostrou igualmente que as expectativas de estabilidade de preços não foram suficientes para estabilizar os níveis de consumo e investimento e que a política monetária dos bancos centrais, incluindo o Banco Central Europeu (BCE), não tem sido

capaz de contrariar os efeitos negativos das políticas de consolidação orçamental no produto e no emprego. No caso da zona euro isto é cada vez mais evidente, apesar da política do BCE de manter baixos os níveis das taxas de cedência de liquidez e de tornar negativas as taxas de juro de depósitos dos bancos na instituição. Também as políticas europeias de liberalização e flexibilização dos mercados, lançadas já com o programa do mercado único, não garantiram os mecanismos autoestabilizadores referidos. A crise veio mostrar antes a relevância dos estabilizadores orçamentais na UE como se verá no ponto seguinte.

4. A dupla condicionalidade do subsídio de desemprego

Em meados de 2008, a crise económica e financeira começa a mostrar com mais detalhes a sua verdadeira dimensão e, no final do ano, a Comissão Europeia apresenta o plano de relançamento da economia europeia, onde se apelava a políticas económicas anticíclicas nos diferentes estados-membro. Muitos deles optaram por rever aspetos do sistema de subsídio de desemprego, aumentando o montante do próprio subsídio, a cobertura e o período de concessão, principalmente em países que tinham *a priori* um sistema de subsídio de desemprego menos “generoso” (gráfico 1-3). Estas medidas reforçaram o funcionamento dos estabilizadores automáticos e com isto atenuou-se a desestabilização do rendimento disponível na economia europeia e especificamente na zona euro (DOLLS *et al.*, 2012; OECD, 2011). A crise de 2008 e a eficácia deste tipo de resposta valorizam assim o subsídio de desemprego como rendimento de substituição e com funções anticíclicas, aspetos que foram negligenciados desde meados dos anos de 1990 na UE quando se optou pelo objetivo de flexibilização do mercado de trabalho, de acordo com a lógica

já referida, e se acreditou nos novos mecanismos de estabilização também já mencionados. A própria COMISSÃO EUROPEIA (EUROPEAN COMMISSION, 2010: 131) reconhece isto quando escreve:

Nas duas últimas décadas que antecederam a crise, esta questão [‘a função de estabilização automática dos subsídios de desemprego na UE’] recebeu pouca atenção devido ao declínio da volatilidade da atividade económica, ao rápido aumento da riqueza das famílias e ao acelerar do desenvolvimento dos mercados financeiros, que possivelmente facilitaram uma autossegurança contra os riscos do mercado de trabalho.

Tudo isto criava condições para se questionar a conceção atual do subsídio de desemprego na UE, mas de facto não foi isso o que aconteceu. Em 2010, identifica-se a crise das dívidas públicas na zona euro e de imediato governos nacionais reverteram medidas anticíclicas tomadas e assumidas como necessárias poucos meses antes, anulando assim a possibilidade de os estabilizadores automáticos ampliarem os seus efeitos. Para além disso, as decisões de política económica das instituições europeias sobre a resolução da crise reforçaram o quadro macroeconómico já existente, o que no plano do subsídio de desemprego significou que a par da conceção já existente surge a revalorização deste enquanto despesa pública que é necessário diminuir. Assim, em 2010, as soluções imediatamente avançadas passaram por dois pilares principais: *a)* a consolidação orçamental que deveria centrar-se na redução da despesa pública e que incluía, segundo as orientações gerais de política económica, a ideia de que “as prestações sociais deveriam oferecer melhores incentivos com vista a tornar o trabalho remunerador”; *b)* maior flexibilização dos mercados de trabalho, de modo a melhorar a sua capacidade de resposta futura a choques económicos e a promover a

flexibilidade dos salários para a baixa, fator julgado determinante para a competitividade dos estados-membro e principalmente dos países com défices comerciais. No quadro da correção e redução dos desequilíbrios da zona euro, as orientações gerais recomendavam mesmo que os estados-membro com balança corrente deficitária deveriam garantir uma evolução salarial consentânea com a estabilidade dos preços e a evolução da produtividade e “[eliminar] as barreiras institucionais a ajustamentos flexíveis dos preços e salários às condições de mercado” (CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2010).

Para NUTI (2013), esta combinação de políticas económicas (“reformas estruturais” e políticas de consolidação orçamental) é o reconhecimento de que o ajustamento orçamental abranda o crescimento económico e é em simultâneo o acreditar que estas “reformas” são uma via de o contrariar, uma vez que se julga que melhoram a eficiência económica e aumentam o crescimento potencial ⁴.

No caso específico português, depois de despoletada a chamada crise das dívidas públicas, em maio de 2010, por pressões das instituições europeias o governo antecipou a eliminação de medidas de estímulo à economia (que incluíram alterações no subsídio de desemprego e no subsídio social de desemprego), cuja continuação até finais de 2010 tinha sido já anunciada, porque consideradas necessárias como medidas anticíclicas. Mas não só, introduziram-se alterações no sistema

⁴ Mais recentemente, houve uma mudança na forma de ponderar estes dois tipos de política. O presidente do Eurogrupo Jeroen Dijsselbloem, interpelado a propósito do discurso de Mario Draghi em Jackson Hole onde sugere a necessidade de maior flexibilidade na aplicação do pacto de estabilidade e crescimento, responde: “A flexibilidade deve ser aplicada sem danificar a credibilidade. Isso não significa que ‘vale tudo’. A flexibilidade pode ser aplicada em combinação com as reformas estruturais” (EUROPEAN PARLIAMENT, 2014).

de subsídio de desemprego no sentido de reduzir a margem de recusa de emprego e de baixar o montante máximo do subsídio. Meses mais tarde, antes do pedido de assistência financeira, numa declaração do Eurogrupo (30 de setembro de 2010), continua-se a insistir na flexibilização do mercado de trabalho português, a par de políticas de redução do défice e da dívida públicas:

O Eurogrupo, a Comissão Europeia e o BCE acolhem as medidas adicionais de consolidação ambiciosas adotadas pelo governo português, ontem, que cobrem 2010 e 2011. [...] Apelamos às autoridades portuguesas que prossigam medidas orçamentais através da reforma do enquadramento orçamental e pela adoção de mais reformas estruturais abrangentes e ambiciosas que aumentem o potencial de crescimento, com incidência na eliminação de rigidezes no mercado de trabalho e na formação de salários e na melhoria da produtividade. Isso permitiria a Portugal melhorar a sua competitividade.

No momento do pedido de assistência financeira, em abril de 2011, o Eurogrupo e o ECOFIN afirmam que, em conjunto com a sustentabilidade orçamental, a “remoção da rigidez” nos mercados dos produtos e de trabalho seria um dos pilares do programa e, neste sentido, o “memorando de entendimento” contempla alterações no sistema de subsídio de desemprego, que se traduziram numa redução significativa da proteção no desemprego. Incluíram a diminuição do montante máximo do subsídio, a redução considerável do período de concessão e a descida do seu montante ao fim de meio ano de atribuição do apoio. A conceção do subsídio de desemprego como uma mera rubrica orçamental é notória quando, nos Orçamentos de Estado de 2013 e 2014, o governo português decidiu aplicar ao subsídio de desemprego uma contribuição para a Segurança Social, que implicaria necessariamente uma redução da despesa pública líquida. Em ambos

os anos, a aplicação foi suspensa na sequência de decisões do Tribunal Constitucional ⁵.

A reconfiguração mais recente do subsídio de desemprego na UE — considerado uma despesa pública que é necessário diminuir — vem na linha da sua conceção europeia original, pois espera-se que a diminuição do montante deste subsídio aumente a oferta de trabalho e permita a flexibilização dos salários para a baixa. Segundo o BCE (EUROPEAN CENTRAL BANK, 2013: 97 s), a descida do montante do subsídio de desemprego e do período de concessão em alguns países é um passo positivo no processo de consolidação orçamental respetivo. No mesmo sentido, sobre as “reformas que fomentam o emprego” escreve:

Inicialmente, verificou-se um reajustamento salarial relativamente limitado em vários países, apesar da gravidade da recessão; este facto estava de acordo com a presença de rigidez dos salários para a baixa na zona euro. Mais recentemente, as reformas do mercado de trabalho para aumentar a flexibilidade salarial e o emprego começaram a ser implementadas. As reformas do mercado de trabalho em curso em países como a Grécia, Irlanda, Portugal, Espanha e Itália incluem algumas medidas importantes para aumentar a flexibilidade na negociação salarial e nos tempos de trabalho e reduzir a excessiva proteção no emprego; elas constituem os primeiros passos no sentido de melhorar o desempenho do mercado de trabalho e da competitividade nesses países e na zona euro como um todo. Há também sinais de que a flexibilidade dos salários para a baixa tem vindo a aumentar, sobretudo nos países do programa.

Com as decisões europeias de resposta à chamada crise das dívidas públicas, o subsídio de desemprego passa a estar

⁵ Para mais desenvolvimentos sobre o caso português, ver MOTA *et al.* (2012; 2014).

sujeito assim a uma dupla condicionalidade: uma que decorre da reafirmação da necessidade de melhorar a flexibilidade dos mercados de trabalho como via para aumentar o emprego e a capacidade de resposta a choques económicos e a outra associada às políticas de consolidação orçamental assente na redução das despesas públicas e que surgem de forma mais evidente desde 2010. Estas duas condicionalidades não só influenciam o subsídio de desemprego no mesmo sentido de redução da sua “generosidade”, como elas próprias se tornam complementares, reforçando-se mutuamente. De fora deste novo enquadramento dos sistemas de subsídio de desemprego nacionais fica a ideia deste como um rendimento de substituição e um estabilizador automático. Aparentemente, para colmatar a falha dos sistemas de subsídio de desemprego nacionais quanto a este aspeto, tem estado a ser discutida nas instituições europeias a criação de um sistema de subsídio de desemprego europeu para funcionar como um mecanismo de estabilização macroeconómica após choques económicos.

5. O projeto para o sistema de subsídio de desemprego europeu

Desde junho de 2012 que se discute nas instituições europeias a ideia de uma “união económica e monetária efetiva e aprofundada”, no âmbito da qual se propõe a criação de um mecanismo de estabilização macroeconómica na zona euro a estabelecer a prazo. Esta ideia parece ser o resultado de mais um exercício de autorreflexão das instituições europeias sobre os fundamentos das crises — crise económica e financeira de 2008 e crise das dívidas públicas — e sobre a reação diferenciada das economias dos diferentes estados-membro. Considera-se mais uma vez que os problemas centrais residem na insuficiência de supervisão a nível central das políticas económicas nacionais e de coor-

denação económica na zona euro e na lentidão na realização de “reformas estruturais”. À luz deste ponto de vista, isto não só permitiu políticas orçamentais laxistas de alguns estados-membro, despoletou desequilíbrios externos na zona euro pelo desfasamento de níveis de competitividade nacionais como condicionou a capacidade de resposta dos mercados, ou seja, impediu que estes tivessem funcionado também como via de estabilização económica. Como refere a COMISSÃO EUROPEIA (EUROPEAN COMMISSION, 2012: 20):

Uma execução lenta ou inexistente de importantes reformas estruturais ao longo de períodos prolongados agravou os problemas de competitividade e prejudicou a capacidade de ajustamento dos estados-membro, nalguns casos de modo significativo, o que contribuiu para o aumento da vulnerabilidade destes estados-membro.

Tal como tinha acontecido em outros momentos de gestão das crises por parte das instituições europeias, também agora não se questionou o modelo económico e institucional da zona euro, considerando-se antes que havia falhas na aplicação do modelo ou então que esta ainda estava incompleta sendo necessário tomar medidas para a sua conclusão. As soluções apresentadas visam assim a “melhoria” da governação económica da zona euro que inclui o reforço da coordenação *ex-ante* das políticas económicas nacionais que passa a abranger também as “reformas estruturais” e uma maior supervisão ao nível central, supervisão em simultâneo das “reformas estruturais” de modo a flexibilizar e a liberalizar mais os mercados e das políticas orçamentais nacionais com o objetivo de reduzir a sua capacidade de intervenção na economia e necessariamente a dos governos nacionais.

No âmbito das políticas de mercado de trabalho, partindo então da ideia de que as “reformas estruturais” até agora rea-

lizadas foram insuficientes, reafirma-se a necessidade de lhes dar continuidade, mas num contexto diferente no qual sobressaem dois aspetos. Um, já referido, é o estabelecimento a curto prazo da coordenação *ex-ante* das “reformas estruturais” entre os estados-membro, ou seja antes de decididas ao nível nacional, no contexto do Semestre Europeu. Esta nova coordenação é considerada assim um complemento da que já existe ao nível orçamental e de políticas económicas. O outro aspeto é a criação de um suporte financeiro para a realização de certas “reformas estruturais” nos estados-membro — as “reformas” que melhorem a capacidade de ajustamento das economias — e nas quais se incluem as “reformas” do mercado de trabalho. O apoio financeiro pode assumir a figura de subsídios ou transferências ou de empréstimos subvencionados cuja origem deve passar pela criação de um fundo específico a incluir no orçamento da UE. Neste contexto, propõe-se a criação de um Instrumento de Convergência e Competitividade responsável pela celebração de acordos contratuais entre a Comissão Europeia e os estados-membro e nos quais se estabelecem as condições do apoio financeiro.

Estas novas medidas terão carácter obrigatório para os países da zona euro, com exceção dos que estão sob programas de ajustamento macroeconómico, que terão tratamento específico. Serão delineadas no contexto dos procedimentos por desequilíbrios macroeconómicos, quadro este a partir do qual sairão as recomendações para o delineamento dos acordos contratuais nacionais.

A criação de um suporte financeiro, neste momento, parece estar num impasse devido à oposição da Alemanha, não existindo assim consenso também quanto aos procedimentos associados aos acordos contratuais, não a estes acordos em si, uma vez que este país é favorável à sua existência. Desde o início que a Alemanha se opõe a qualquer mecanismo de transferência de fundos para os estados-membro, preferindo

antes uma lógica de controlo através da coordenação *ex-ante* das “reformas estruturais” e de acordos contratuais sem apoio financeiro ou a existir preferencialmente via empréstimo e limitado no montante e duração.

No contexto do “aprofundamento da união económica e monetária”, está então prevista a criação a médio prazo de um mecanismo de estabilização macroeconómica na zona euro, que facilite ajustamentos no caso de choques económicos, podendo não incluir apenas os assimétricos. Neste âmbito, propõe-se a criação ou de um sistema de transferências dependentes das flutuações da atividade económica em cada um dos estados-membro ou de um sistema de subsídio de desemprego europeu, gerido ao nível da UE ou apenas da zona euro, complementar ou substituto parcial dos sistemas de subsídio de desemprego nacionais. Este último sistema parece desde o início ser apontado como o possível modelo a estabelecer, tendo sido objeto de estudo na anterior Comissão Europeia e em especial na ex-Direção Geral do Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão (DGEASI) ⁶.

O mecanismo de estabilização macroeconómica é visto pelas instituições europeias em interação com a realização de “reformas estruturais”, pois por um lado julga-se que a melhoria do funcionamento dos mercados, devida à sua liberalização, permite aumentar a sua capacidade de absorção de choques económicos, reduzindo então a necessidade deste mecanismo. Por outro, o estabelecimento a nível central de um instrumento com o objetivo de estabilização económica “encorajaria os estados-membro [...] a prosseguir políticas orçamen-

⁶ A ideia de um sistema de subsídio de desemprego europeu surge pela primeira vez em 1975, num contexto económico e político bastante diferente, quando num relatório do Group Study on “Economic and Monetary Union 1980” se propunha um fundo comunitário de subsídio de desemprego. Ver EUROPEAN COMMUNITIES (1975).

tais e reformas estruturais são de acordo com as suas obrigações contratuais” (VAN ROMPUY, 2012: 5). Isto significa que, no quadro das “reformas estruturais” e quanto aos sistemas de subsídio de desemprego nacionais, se abre espaço para reduzir a margem de manobra dos governos para justificarem sistemas “generosos” e cria-se assim condições para restringir ainda mais as condições de elegibilidade, o montante do subsídio, o período de concessão e a margem de recusa de emprego, ou seja, cria-se condições para que definitivamente o subsídio de desemprego seja concebido no essencial como um subsídio à procura de emprego. Com isto, atendendo à conceção neo-clássica de mercado de trabalho, ao diminuir-se o “salário de reserva” e ao aumentar-se a oferta de trabalho, consegue-se flexibilizar o salário para a baixa, objetivo explícito pretendido com as “reformas estruturais” do mercado de trabalho.

No plano da política orçamental, pretende-se prioritariamente que os governos continuem com políticas de redução das despesas públicas e cumpram as metas estabelecidas no Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária (TECG) quanto ao défice público, défice estrutural e dívida pública, o que implica gerir as despesas públicas com características de estabilizador de conjuntura ao longo dos ciclos económicos, como é o caso do subsídio de desemprego. “A razão é que a distorção criada com subsídios de desemprego mais generosos é procíclica, enquanto o motivo segurança é contracíclico” (EUROPEAN COMMISSION, 2010: 136).

Por isto, propõe-se agora que a capacidade estabilizadora do subsídio de desemprego possa ser gerida ao nível da UE, através da criação de um sistema de subsídio de desemprego europeu. A função deste sistema parece ser assim a de estabilizar os rendimentos ao longo do ciclo económico nos diferentes estados-membro, mas sem desvalorizar a perspetiva de que o subsídio de desemprego é também um desincenti-

vador da procura de emprego, ou seja, que existe sempre um risco moral na sua atribuição. Deste modo, em períodos de recessão, o principal objetivo será estabilizar os rendimentos de quem foi afetado pela conjuntura económica, considerando que nestas fases o risco moral será menor, pois, dada a insuficiência de ofertas de emprego, os trabalhadores desempregados aceitam mais facilmente um emprego, independentemente das condições deste (EUROPEAN COMMISSION, 2011; OECD, 2011). Em períodos de expansão, o objetivo principal é não desincentivar a procura de emprego, é impedir que o desemprego se transforme em desemprego de longa duração, o que implica retirar ou atenuar o subsídio de desemprego atribuído nos períodos de recessão.

Segundo a COMISSÃO EUROPEIA (2012) e VAN ROMPUY (2012), este sistema comum estará pensado principalmente para períodos de normalidade em que pode haver eventualmente choques económicos específicos, que atingem apenas isoladamente um ou outro país, e não para situações como a presente. Sendo o sistema simétrico ao longo do ciclo económico, espera-se que cada país vá alternando situações de beneficiário líquido e de contribuinte líquido. Adicionalmente, tal como é afirmado (VAN ROMPUY, 2012: 12), este sistema não pode significar transferências unidirecionais permanentes entre países, ou seja, não pode ser visto como um sistema de redistribuição de fundos entre os estados-membro da zona euro. Apesar desta intenção devidamente expressa por Van Rompuy, a Alemanha tem-se mostrado bastante cética em relação à criação de qualquer tipo de mecanismo de estabilização orçamental na zona euro, precisamente porque, argumenta, teme que possa significar isso mesmo, mais um instrumento de redistribuição de fundos entre os estados-membro.

Pese embora as reticências alemãs, o debate sobre um sistema de subsídio de desemprego europeu continuou na

anterior Comissão Europeia e, em particular, na ex-DGEASI⁷. De entre as várias propostas discutidas, a proposta de DULLIEN (2012; 2013; 2014a) parece obter a preferência desta Direção. Este autor sugere um sistema de subsídio de desemprego europeu que reproduz ao nível da zona euro a capacidade de estabilização automática dos sistemas de subsídio de desemprego nacionais, considerando-o assim um substituto parcial destes mesmos sistemas. À luz deste modelo, cada desempregado em qualquer estado-membro da zona euro receberá um subsídio de desemprego do sistema europeu, cujo montante corresponderá a cinquenta por cento do salário médio recebido nos doze meses anteriores, percentagem considerada pelo autor como um “compromisso razoável”. O período de concessão será de doze meses, pois segundo Dullien desta forma evita-se que o subsídio de desemprego crie desincentivos à procura de emprego e que os governos nacionais adiem políticas de combate ao desemprego de longa duração, ou seja, evita-se comportamentos de risco moral por parte dos desempregados e governos nacionais. Este sistema será financiado com contribuições sobre os salários brutos pagas pelos trabalhadores e ou pelos empregadores que serão subtraídas às contribuições efetuadas para os sistemas nacionais. Com estes, cada um dos estados-membro pode complementar o subsídio de desemprego europeu permitindo que a taxa de substituição final seja superior à do sistema europeu e alargar o período

⁷ Desde 2012 que se têm organizado diversos seminários e conferências e publicado diversos trabalhos sobre os mecanismos de estabilização automática na zona euro e, em especial, sobre um sistema de subsídio de desemprego europeu. Muitas destas realizações contaram com a colaboração, se não mesmo com a iniciativa, da ex-DGEASI. Também nos diferentes discursos e textos produzidos, o ex-comissário László Andor evidenciou uma clara opção por um sistema de subsídio de desemprego europeu.

de concessão para além dos doze meses. Seguindo o sistema americano ⁸, Dullien também propõe a possibilidade de o período de concessão do sistema europeu ser alargado em períodos de abrandamento económico, através do funcionamento de um mecanismo de desencadeamento automático (*automatic trigger mechanism*) que vigoraria quando a taxa de desemprego da zona euro “subisse significativamente” ou quando uma taxa de desemprego nacional “subisse significativamente” em relação à da zona euro. Talvez em resposta às hesitações alemãs quanto à possibilidade de o sistema de subsídio de desemprego europeu significar uma redistribuição de fundos, DULLIEN (2014b) mais recentemente coloca a hipótese de existir um mecanismo de recuperação (*claw-back mechanism*) em que as contribuições de cada estado-membro podem ser diferenciadas, sendo dependentes quer das taxas de desemprego nacionais passadas quer das contribuições líquidas de cada um.

Mais do que discutir esta proposta por si só, dirigir uma ou outra crítica de ordem técnica ou mesmo de ordem conceptual ⁹, importa antes de mais analisá-la tendo em conta a arquitetura de políticas económicas da zona euro e o conjunto de medidas tomadas pelas instituições europeias em sequência das crises de 2008 e 2010. Provavelmente, a influência da ex-DGEASI no delineamento desta proposta ultrapassou as intenções iniciais do autor que passavam apenas por sugerir um esquema para melhorar a estabilização macroeconómica na zona euro após choques económicos assimétricos. O ex-comissário László Andor (ANDOR, 2014: 14) mostra-o bem quando,

⁸ Para mais desenvolvimentos sobre o sistema de subsídio de desemprego dos Estados Unidos, ver DULLIEN (2007; 2014a).

⁹ As críticas correntemente feitas a esta proposta foram recenseadas pelo autor em DULLIEN (2014a).

a propósito do sistema de subsídio de desemprego europeu agora proposto, refere:

A partilha parcial dos sistemas de subsídio de desemprego poderá ajudar a reduzir a severidade das recessões e dá aos governos dos estados-membro da zona euro mais espaço de manobra orçamental para realizarem reformas estruturais e investirem onde é necessário para as economias afetadas recuperarem de forma duradoura.

Há assim a confirmação de uma ligação direta entre o sistema de subsídio de desemprego europeu e as “reformas estruturais”, que no caso dos subsídios de desemprego nacionais significa reforçar a dupla condicionalidade a que têm estado sujeitos. Quanto às políticas de flexibilização do mercado de trabalho, uma vez que a estabilização macroeconómica passa a ser de responsabilidade partilhada, os estados-membro criam margem de manobra para minorizarem ainda mais a função do subsídio de desemprego como rendimento de substituição, passando-o a tratar simplesmente como um subsídio à procura de emprego, que deve ser limitado. O sistema proposto, ao não excluir a possibilidade de ser um substituto total dos sistemas nacionais, pode vir mesmo a pôr em causa a existência nacional de uma proteção pública no desemprego.

Em relação às políticas de consolidação orçamental, espera-se que ocorra uma redução das despesas públicas com o subsídio de desemprego. Com efeito, o facto de este poder ser tratado apenas como um subsídio à procura de emprego significa, de acordo com a conceção neoclássica de mercado de trabalho — a perfilhada na UE —, que tem de ser restringido o suficiente para melhorar a flexibilidade para baixo do salário e não ser um desincentivador da oferta de trabalho. Para além disto, em períodos de abrandamento económico, com o sistema europeu, os efeitos de estabilização macroeco-

nómica podem ocorrer sem que isso implique um aumento prévio das despesas públicas nacionais.

Ainda no campo das políticas orçamentais, poderá haver assim uma partilha da função de estabilização, gerida também a nível central da UE, ficando as funções de afetação e distribuição na responsabilidade dos governos nacionais, embora condicionados pelas regras orçamentais definidas centralmente pelas instituições europeias.

Vale a pena salientar ainda um outro aspeto quanto ao sistema de subsídio de desemprego europeu agora proposto. Não sendo propriamente uma ideia original, ressurge no contexto do “aprofundamento da união económica e monetária” após as crises de 2008 e 2010 e com a justificação da necessidade de melhorar a estabilização macroeconómica da zona euro. Se as crises presentes são então um dos motivos para a criação do sistema, não parece compreensível que esteja pensado apenas para períodos de normalidade em que casualmente ocorram choques económicos específicos que atinjam isoladamente um ou outro país. Ficam assim de fora situações como a presente em que choques económicos abrangem um grupo relevante de países, não parecendo esta questão despicienda atendendo à forte integração das diferentes economias. Neste caso, o futuro sistema de subsídio de desemprego europeu parece não ter capacidade para estabilizar as economias dos países atingidos e, no momento em que os estados-membro já tenham modificado o seu sistema de subsídio de desemprego na sequência deste projeto, parece que se configura assim uma “perda real” de instrumentos de política económica nacional, nomeadamente no plano dos estabilizadores automáticos.

Conclusões

Este artigo tem como ponto central discutir a proposta de um sistema de subsídio de desemprego europeu. Não é

possível avançar neste propósito sem analisar previamente o subsídio de desemprego no quadro das políticas económicas da zona euro. Entendido muitas vezes apenas do ponto de vista da proteção social, o subsídio de desemprego acaba por não ser analisado na sua dimensão económica e por isso não valorizado como variável relevante no modelo económico da zona euro. Considerado aí uma “imperfeição” que limita a flexibilidade dos mercados de trabalho europeus e uma despesa pública que deve ser reduzida, tem estado por isso sujeito a uma dupla condicionalidade que desvirtua a sua própria razão de ser. O subsídio de desemprego é também um rendimento de substituição de quem perde um emprego e no plano macroeconómico constitui um estabilizador automático. Esta função do subsídio de desemprego, por contraponto, tem sido assim posta em causa e associadamente a capacidade de estabilização das políticas orçamentais nacionais. Este facto compromete ainda mais a capacidade de atuação das políticas orçamentais nacionais, já por si condicionadas pelas regras inscritas no TECG.

Com a criação de um sistema de subsídio de desemprego europeu em conjunto com a coordenação *ex-ante* e a supervisão das “reformas estruturais”, espera-se um enfraquecimento dos sistemas de subsídio de desemprego nacionais, sem estar garantido qualquer tipo de reforço correspondente ao nível central. Este enfraquecimento dos sistemas nacionais parece inserir-se no objetivo político mais geral de redução da margem de manobra de decisão e de atuação dos governos nacionais em prol da decisão e atuação dos mercados, mesmo que aparentemente signifique uma transferência de soberania para as instituições europeias.

Pensar em ideias alternativas para o subsídio de desemprego é pensar, em primeiro lugar, no mercado de trabalho que se pretende e essencialmente nas funções que este deve ter no sistema económico. As últimas duas décadas mostram

acima de tudo que, independentemente das questões que se colocam quanto aos fundamentos da conceção neoclássica de mercado de trabalho, esta não pode ser a referência para uma política económica que queira garantir taxas de desemprego baixas e capacidade de crescimento económico elevada. Na zona euro, onde esta conceção de mercado de trabalho tem sido a referência teórica, o salário é no essencial considerado como um custo de produção e uma variável de ajustamento utilizada como instrumento de política económica. Isto tem tido como reflexo a descida do peso dos rendimentos salariais no rendimento total na generalidade dos estados-membro, o que tem condicionado a procura interna da zona euro e logo o crescimento do PIB. Na zona euro, a taxa de crescimento anual do PIB entre 2000 e 2008 foi em média baixa, inferior a 2%, e as taxas de desemprego bastante elevadas, à volta dos 8% em média anual.

Importa assim pensar num outro mercado de trabalho, em que o emprego não decorra pura e simplesmente do confronto de uma procura e de uma oferta de trabalho que assegura o pleno emprego e que, caso não se verifique, é devido então a causas subjetivas, de ordem comportamental do trabalhador, ou a outro tipo de “imperfeições” exógenas que decorrem da intervenção do Estado. Importa pensar num outro mercado de trabalho onde o desemprego seja entendido também como um fenómeno involuntário, decorrente da insuficiência da procura agregada, e onde o salário seja valorizado igualmente como uma componente de rendimento e enquanto tal elemento promotor de crescimento económico, diretamente pelo aumento do consumo, mas e acima de tudo, porque mais estruturante, através de estímulos ao investimento produtivo. Há autores (STOCKHAMMER *et al.*, 2009; ONARAN e GALANIS, 2012) que identificam na zona euro no seu conjunto e nos principais estados-membro um *wage-led demand regime*, no qual um aumento do peso dos

salários no rendimento total provoca uma subida da procura agregada e do PIB.

Com esta reconfiguração da variável salário necessariamente haverá uma alteração da conceção do subsídio de desemprego a favor da ideia de que constitui um rendimento de substituição e não apenas um subsídio à procura de emprego.

Repensar o mercado de trabalho no sentido referido é também ter consciência que para isso é necessário repensar a arquitetura de políticas económicas e o quadro institucional da zona euro. Pensar em alternativas, tendo sempre como base esta união monetária, é correr o risco de se fazer mudanças para que tudo fique na mesma. PALLEY (2013: 193) chama a isto “Economia à Leopardo”:

A Economia à Leopardo adota as ideias desenvolvidas pelos críticos do pensamento económico dominante, mas fã-lo de uma forma que ignora o sentido da crítica original, mantendo assim a análise dominante inalterada. A Economia à Leopardo torna as mudanças muito mais difíceis, porque engana as pessoas e leva-as a pensar que a mudança já ocorreu. Disfarçando a inexistência de qualquer mudança elimina-se assim o espaço para que esta ocorra verdadeiramente.

O autor inspirou-se no livro *The Leopard*, de Giuseppe di Lampedusa, que serviu de argumento a um filme de Luchino Visconti, com o mesmo nome, onde uma das personagens, pretendendo manter a ordem social existente, profere a frase conhecida de que “é preciso que alguma coisa mude, para que tudo fique na mesma”.

Referências bibliográficas

ANDOR, L. (2014): “Foreword” in DULLIEN, S. (2014a) *A European Unemployment Benefit Scheme: How to Provide for More Stability in the Euro Zone*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 12-15.

- ATKINSON, A., MICKLEWRIGHT, J. (1991): "Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review". *Journal of Economic Literature*. 29(4), 1679-1727.
- BRUNILA, A.; BUTI, M.; IN 'T VELD, J. (2002): "Fiscal policy in Europe: how effective are automatic stabilisers?". *Economic Papers* 177, European Commission.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (1993): *Growth, competitiveness, employment. The Challenges and Ways Forward into the 21st Century — White Paper*. Brussels, COM(93) 700.
- (1998): *Commission's Recommendation for the Broad Guidelines of the Economic Policies of the Member States and the Community*. Brussels, COM(1998) 279 final.
- CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA (2010): Recomendação do Conselho relativa às orientações gerais para as políticas económicas dos Estados-Membros e da União (2010/410/UE). *Jornal Oficial da União Europeia*. 13 de julho.
- DEBRUN, X.; PISANI-FERRY, J.; SAPIR, A. (2008): "Government Size and Output Volatility: Should We Forsake Automatic Stabilization?". *Economic Papers* 316, European Commission.
- ; KAPOOR, R. (2010): "Fiscal Policy and Macroeconomic Stability: Automatic Stabilizers Work, Always and Everywhere". *IMF Working Paper* 10/111.
- DOLLS, M.; FUEST, C.; PEICHL, A. (2010): "Social Protection as an Automatic Stabilizer". *IZA Policy Paper* 18. Bonn.
- (2012): "Automatic stabilization and discretionary fiscal policy in the financial crisis". *IZA Journal of Labor Policy*. 1:4.
- DULLIEN, S. (2007): "Improving Economic Stability in Europe. What the Euro Area can learn from the United States' Unemployment Insurance". *Working Paper* FG 1. SWP Berlin.
- (2012): "A European unemployment insurance as a stabilization device — Selected issues". First draft. Workshop on July 2. European Commission (DG Employment, Social Affairs and Inclusion). 17 de junho.
- (2013): "A euro-area wide unemployment insurance as an automatic stabilizer: Who benefits and who pays?". Revised version. European Commission (DG Employment, Social Affairs and Inclusion). Janeiro.
- (2014a): *A European Unemployment Benefit Scheme: How to Provide for More Stability in the Euro Zone*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- (2014b): "Preventing permanent transfers under a European Unemployment Insurance: Can a claw-back mechanism be the answer?"

- Conference on Economic shock absorbers for the Eurozone. Deepening the debate on automatic stabilisers.* Brussels. Bertelsmann Stiftung in collaboration with DG Employment, Social Affairs and Inclusion, European Commission. 20 de junho.
- EUROPEAN CENTRAL BANK (2013): *Monthly Bulletin*. May. Frankfurt: European Central Bank.
- EUROPEAN COMMISSION (2010): *Labour Market and Wage Developments in 2009*. European Economy 5. Luxembourg: European Union.
- (2011): *Labour Market Developments in Europe, 2011*. European Economy. Luxembourg: European Union.
- (2012): *A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union: Launching a European Debate*. Brussels, COM(2012) 777 final/2.
- EUROPEAN COMMUNITIES (1975): *Report of the Group Study on "Economic and Monetary Union 1980"*. Brussels, II/675/3/74 — E fin.
- EUROPEAN PARLIAMENT (2014): *Dijsselbloem calls for fiscal measures and flexibility to combat crisis*. Press release — Economic and monetary affairs, <<http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20140902IPR57903/html/Dijsselbloem-calls-for-fiscal-measures-and-flexibility-to-combat-crisis>> [6 de setembro de 2014]
- FREYSSINET, J. (2002): "La réforme de l'indemnisation du chômage en France". *Document de travail IRES* 02.01. Paris.
- MCCALL, J. (1970): "Economics of Information and Job Search". *The Quarterly Journal of Economics*. LXXXIV(334), 113-126.
- MOTA, J.; LOPES, L.; ANTUNES, M. (2012): "The Portuguese economy at the crossroads of the euro and globalization" in HERR, H.; NIECHOJ, T.; THOMASBERGER, C.; TRUGER, A.; VAN TREECK, T. (eds.) *From crisis to growth? The challenge of debt and imbalances*. Marburg: Metropolis Verlag, 463-483.
- (2014): "As encruzilhadas da economia portuguesa: da economia global ao memorando de entendimento" in MOTA, J.; LOPES, L.; ANTUNES, M. (eds.) *Perspectivas para uma outra zona euro*. Coimbra: Coimbra Editora, 211-250.
- NUTI, M. (2013): "Austerity versus Development" *International Conference on Management and Economic Policy for Development*. Warsaw. Kozminski University. 10-11 de outubro.
- OECD (1999): "The size and role of automatic fiscal stabilisers" in *OECD Economic Outlook*. 66, 137-149.
- OECD (2011): "Income Support for the Unemployed: How Well Has the Safety-Net Held Up During the 'Great Recession'?" in *OECD Employment Outlook*. 2011. 15-83.

- ONARAN, O.; GALANIS, G. (2012): “Is aggregate demand wage-led or profit-led? National and global effects”. *Conditions of Work and Employment Series* 40. ILO.
- PALLEY, T. (2013): “Gattopardo economics: The crisis and the mainstream response of change that keeps things the same”. *European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention*. 10(2), 193-206.
- POLANYI, K. (1975): *The Great Transformation*. New York: Octagon Books/ Farrar, Straus and Giroux.
- SOLOW, R. (2004): “Is Fiscal Policy Possible? Is it Desirable?” in Solow, R. (ed.) *Structural Reform and Economic Policy*. New York: Palgrave and International Economic Association, 23-39.
- STOCKHAMMER, E.; ONARAN, O.; EDERER, S. (2009): “Functional income distribution and aggregate demand in the Euro area”. *Cambridge Journal of Economics*. 33(1), 139-159.
- VAN DEN NOORD, P. (2000): “The Size and Role of Automatic Fiscal Stabilizers in the 1990s and Beyond”. *IMF Economics Department Working Papers* 230.
- VAN ROMPUY, H. (2012): *Towards a Genuine Economic and Monetary Union*. Dezembro.

Resumo: Está em discussão nas instituições europeias a criação de um mecanismo de estabilização macroeconómica na zona euro. O modelo mais discutido e o que parece ter a preferência da Comissão Europeia é um sistema de subsídio de desemprego comum gerido ao nível central. Este projeto surge quando o subsídio de desemprego no plano nacional tem estado sujeito a uma dupla condicionalidade resultante das políticas de flexibilização do mercado de trabalho e das políticas de consolidação orçamental. O objetivo deste artigo é justamente debater a ideia de um sistema de subsídio de desemprego europeu nas suas variadas dimensões, o que implica analisar a conceção teórica subjacente de subsídio de desemprego, o enquadramento deste nas políticas europeias de flexibilização dos mercados de trabalho, o seu papel no plano macroeconómico na arquitetura de políticas económicas da zona euro e ainda outras perspetivas alternativas sobre o subsídio de desemprego. Conclui-se que um sistema de subsídio de desemprego europeu criado no contexto de “reformas estruturais” e de políticas nacionais de consolidação orçamental significa não só um enfraquecimento dos sistemas de subsídio de desemprego nacionais, sem garantias de um reforço correspondente ao nível central, como também uma desvalorização das políticas orçamentais nacionais via estabilizadores automáticos.

Palavras-chave: subsídio de desemprego; mercado de trabalho; economia europeia; salário; estabilização macroeconómica.

*From macroeconomic stabilization to the “structural reforms”:
the role of the European unemployment insurance*

Abstract: The creation of a mechanism of macroeconomic stabilization in the Eurozone is under discussion in the European institutions. The model that seems to have the preference of the European Commission is a common unemployment benefit system managed at central level. This project appears when the unemployment benefit at the national level has been subject to a double conditionality: the one emerging from the intention of improving labour markets flexibility and the one required by fiscal consolidation policies. The aim of this article is precisely to discuss the idea of a European unemployment benefit system in its different dimensions, which entails due consideration of the theoretical conception underlying the unemployment benefit and how it fits into European labour market policies and the architecture of economic policies in the Eurozone; alternative views about unemployment benefit will also be discussed. It is argued that with this system, together with the “structural reforms” and national fiscal consolidation policies, we can expect not only a weakening of national unemployment benefit systems, without a corresponding strengthening at the EU level, as well as a devaluation of national fiscal policies via automatic stabilizers.

Keywords: unemployment insurance; labour market; European economy; wage; macroeconomic stabilization.

Margarida Antunes

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra