

Projeto de Portaria que cria e regula o Programa AVANÇAR

- Contributo da CIP -

O Projeto de Portaria em referência (doravante PP), visa, segundo o seu artigo 1.º (Objeto), criar e regular o Programa AVANÇAR, *“que consiste na concessão, à entidade empregadora, de apoios financeiros à celebração de contrato de trabalho sem termo com jovens desempregados com idade igual ou inferior a 35 anos e com qualificação de nível superior, inscritos no Instituto do Emprego e da Formação Profissional, I. P., adiante designado por IEFP, I. P., e cuja retribuição estabelecida no contrato seja igual ou superior a 1330 euros, bem como na concessão diretamente ao jovem de um apoio financeiro à sua autonomização”*.

O referido PP suscita os seguintes comentários e críticas:

1.

O PP insiste, na perspetiva desta Confederação, de forma incorreta, numa visão de manifesto desfavor em relação a contratos que não sejam *“sem termo, a tempo completo”* (v. n.º 1 do artigo 7.º).

No que concerne ao desfavor relativamente ao apoio à contratação não permanente, é necessário constatar que, por exemplo, a contratação a termo se revela fundamental para o bom funcionamento dos mercados de trabalho, pois permite às empresas enfrentarem necessidades temporárias cada vez mais frequentes no contexto da economia global e, muitas vezes, ultrapassarem com sucesso os ciclos económicos recessivos que regularmente se têm registado.

Por outro lado, é também necessário constatar que é natural que as empresas, perante uma situação de manifesta incerteza económica e financeira, ao nível nacional, europeu e mesmo internacional, adotem uma atitude de reserva quanto à contratação por tempo indeterminado.

Acresce que a legislação laboral portuguesa está longe, muito longe, de se considerar flexível, como é sublinhado por diversas entidades internacionais (como a OCDE e o FMI, que relevam o elevado nível do nosso “Índice de Proteção Laboral (EPL)”) e europeias, de entre as quais se destaca a Comissão Europeia.

No âmbito das Recomendações Específicas relativas a Portugal, nos anos de 2017 e 2018, a Comissão Europeia foi clara no sentido de recomendar a Portugal que procedesse à alteração do regime jurídico do despedimento individual associado aos contratos de duração indeterminada – e não ao regime da contratação a termo –, com o objetivo de promover a criação de emprego baseado naquele mesmo tipo de contratos, reduzindo, assim, os níveis de segmentação registados no nosso País.

De acordo com a *“Figure 48: Member States have shaped differently their employment protection legislation”*, Portugal é o segundo país da UE com o nível de legislação protetora de emprego mais rígido da União.

Aspeto essencial para a gestão das empresas é a previsibilidade.

E, como todos sabemos e reconhecemos, os últimos anos foram marcados por um conjunto de circunstâncias que em nada contribuíram para a dita previsibilidade, bem pelo contrário.

Assim sendo, neste período de profunda volatilidade e instabilidade, a contratação por tempo indeterminado constituiu um risco por vezes não razoavelmente assumido.

Perante este quadro, é evidente que a contratação a termo é uma importante “fonte” de criação de emprego no País.

Nesta matéria, a CIP entende que, designadamente face ao manifesto quadro de dificuldades e incerteza vivido, o objetivo é inserir as pessoas no mercado de trabalho, independentemente do tipo de vínculo.

Neste contexto, também não se revela adequado exigir a manutenção dos postos de trabalho por 24 meses (v. artigo 9.º).

Por outro lado, e para desmitificar algumas ideias ou perceções que muitos pretendem promover sobre a contratação de natureza temporária, nomeadamente através da sua associação a uma precarização laboral, destacam-se os seguintes dados:

Veja-se, por exemplo, os dados constantes do “*Joint Employment Report 2022*” da Comissão Europeia:

“Temporary contracts that serve as ‘stepping stones’ towards more permanent jobs are key to improve overall job quality.(...). Other countries such as Croatia, the Netherlands and Portugal still show sizeable rates of temporary employment (around or above 15%), but with higher transition rates (above 35% for Portugal and above 40% for the Netherlands and Croatia). Conversely, Czechia, Estonia, Austria and Romania display low rates of temporary contracts (below 7%) and relatively high transition rates to permanent contracts (above 40%).”
(sublinhados nossos).

“Some Member States still record significant shares of involuntary temporary employment. The percentage of involuntary temporary employment (15-64 years old) has decreased slowly but steadily in the EU-27 in recent years, from 8.8% in 2016 to 7.9% in 2019 and 6.8% in 2020. In some Member States, the main reason for workers to have a fixed-term contract remains the difficulty to find a permanent job. Workers in involuntary temporary contracts often report lower levels of job satisfaction, which can affect their performance, skills acquisition and career advancement. Significant differences (up to 19 pps) remain across countries. In Member States like Spain, Portugal, Cyprus, Croatia and Italy, more than 12% of employees in temporary contracts report being in such situation as they could not find a permanent job.” (sublinhado nosso).

Do assim exposto, verifica-se que:

- Mais de 35% dos contratos temporários passaram a contratos de duração indeterminada. Esta é a terceira maior percentagem ao nível da UE.
- Em 2020, da totalidade de contratos temporários, 12% eram contratos não desejados, ou seja, as pessoas reportaram que não conseguiram um contrato de duração indeterminada.

Isto é, 88% dos contratos temporários foram queridos pelas pessoas.

Por outro lado, muitos também referem a existência de abusos no recurso à contratação a termo, agravando assim, ainda mais, a tão apregoada precariedade.

Nesta, como em muitas outras matérias, a CIP, por quanto lhe é dado saber, não encontra suporte para a realidade assim apresentada ou que se pretende ficcionar.

Vejamos, então, dados oficiais que permitem avaliar a existência ou não de um quadro onde o abuso é preocupante ou significativo.

De acordo com o Relatório da “Atividade de Inspeção do Trabalho” de 2021 da ACT, último relatório disponível, 45.533 trabalhadores com contratos a termo foram “beneficiários das ações inspetivas por situação laboral”.

Em resultado dos cerca de 45.000 contratos objeto de análise pela Inspeção do Trabalho, houve: i) 142 advertências; e 305 infrações.

Ora, no que às situações mais graves diz respeito, identificaram-se 305 infrações num universo de 45.533 contratos a termo.

Tal corresponde a 0.67%.

Repete-se, de acordo com a ACT, identificaram-se 0.67% de infrações no âmbito da contratação a termo no ano de 2021 !

Em síntese, continua a insistir-se, erradamente, na associação das políticas de emprego à criação de postos de trabalho sustentáveis e à criação líquida de emprego.

2.

O PP continua, também, a exigir, como já se referiu, a criação líquida de emprego (v. artigo 8.º).

Um contexto de incerteza e riscos económicos e financeiros, condiciona as empresas no que diz respeito à assunção de compromissos futuros de média e longa duração.

Quem, em tal quadro, se sentiria motivado para assumir obrigações com a natureza e alcance que as orientações preconizadas no documento apontam, sendo certo que o não cumprimento das regras trará, seguramente, importantes penalizações ?

3.

A alínea h) do n.º 3 do artigo 3.º (Requisitos da entidade empregadora) prevê o seguinte:

“3 - A entidade empregadora deve reunir os seguintes requisitos:

(...)

h) Não ter sido condenada em processo-crime ou contraordenacional por violação de legislação de trabalho, nomeadamente sobre discriminação no trabalho e no acesso ao emprego, nos últimos três anos, salvo se da sanção aplicada no âmbito desse processo resultar prazo superior, caso em que se aplica este último.” (sublinhado nosso).

Na perspetiva da CIP, a expressão “*nomeadamente*” confere um carácter vago e de extrema latitude, o que se deve evitar em termos de adequada técnica jurídica.

4.

As alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 10.º (Formação profissional) preveem o seguinte:

“1 - Para efeitos do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 4.º, a entidade empregadora obriga-se a proporcionar formação profissional ao trabalhador contratado, numa das seguintes modalidades:

- a) Formação em contexto de trabalho ajustada às competências necessárias ao desempenho das funções exercidas no posto de trabalho, pelo período mínimo de 12 meses, mediante acompanhamento de um tutor designado pela entidade empregadora;*
- b) Formação ajustada às competências necessárias ao desempenho das funções exercidas no posto de trabalho, em entidade formadora certificada, com uma carga horária*

mínima de 50 horas, realizada, sempre que possível, durante o período normal de trabalho.” (sublinhado nosso).

Neste âmbito, e mais uma vez, o Governo intenta impor soluções que não encontram sustentação no mercado de trabalho.

Questiona-se: De que estudos e/ou dados dispõe o Governo para fixar, de forma rígida, o período mínimo de 12 meses e uma carga horária de 50 horas ?

É entendimento do Governo que todos os trabalhadores potencialmente abrangidos pela medida necessitam, no mínimo, de 12 meses de formação ou 50 horas de formação ?

A CIP entende que especial atenção deve ser conferida ao ensino e à formação profissional, especialmente numa economia cada vez mais marcada pela digitalização e pela transição ambiental, promovendo, nomeadamente, a transição/requalificação dos trabalhadores e dotando-os de competências mais modernas e adequadas às necessidades do tecido produtivo.

Porém, como se sabe, as necessidades de formação são muito diversificadas, pelo que deve ser conferida flexibilidade, designadamente, quanto à imposição de períodos mínimos com tal amplitude.

Flexibilidade que também deve estar presente nos sistemas de ensino e formação profissional por forma a darem uma resposta célere e com qualidade às novas necessidades de competências.

5.

O n.º 1 do artigo 11.º (Apoio financeiro à contratação) projeta o seguinte:

“1 - No âmbito do presente programa, a entidade empregadora tem direito a um apoio financeiro à contratação, nos seguintes termos:

- a) 18 vezes o valor do indexante dos apoios sociais, adiante designado por IAS, para as candidaturas apresentadas durante os anos de 2023 e 2024;*

- b) 12 vezes o valor do IAS, para as candidaturas apresentadas durante o ano de 2025;
- c) 10 vezes o valor do IAS, para as candidaturas apresentadas durante o ano de 2026.”

Neste âmbito, questiona-se: Que razão(ões) sustenta(am) a diferenciação do montante dos apoios nos anos identificados ?

6.

Os n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º (Regime de candidatura) prevê o seguinte:

“1 - Os períodos de abertura e encerramento de candidaturas ao presente programa são definidos por deliberação do conselho diretivo do IIEFP, l. P., e divulgados no sítio eletrónico www.iefp.pt.”

2 - O aviso de abertura de candidaturas divulga, nomeadamente, a data de abertura e de encerramento, a respetiva dotação orçamental, a qual pode ser fixada por região, sendo aprovadas candidaturas até ao limite da dotação orçamental fixada.”

A CIP discorda da intenção de criar períodos de candidatura ao longo do ano, delimitados no tempo e com dotações orçamentais alocadas.

Se é verdade que a fixação de períodos regulares para as candidaturas pode ajudar as entidades gestoras das medidas, também deve ser tido em conta que as necessidades das pessoas e das empresas, em muitos casos, não se coadunam com períodos previamente estabelecidos.

Neste contexto, a CIP discorda da opção tomada pelo Governo nesta matéria.

Por outro lado, questiona-se o seguinte: Qual o valor projetado para a dotação orçamental ?

7.

O n.º 2 do artigo 16.º (Incumprimento e restituição dos apoios) refere o seguinte:

(...) 2 - A entidade empregadora deve restituir proporcionalmente os apoios financeiros recebidos quando se verificar, nomeadamente, uma das seguintes situações:

(...)” (sublinhado nosso)

Na perspetiva da CIP, a expressão “*nomeadamente*” confere um carácter vago e de extrema latitude, o que se deve evitar em termos de adequada técnica jurídica.

8.

Também no âmbito do referido artigo 16.º, a subalínea iii) da alínea a) do seu n.º 4 prevê o seguinte:

“4 - A entidade empregadora fica obrigada a restituir a totalidade dos apoios financeiros quando se verifique, nomeadamente, uma das seguintes situações:

a) Cessação do contrato de trabalho apoiado durante o período de concessão do apoio devido a:

(...)

iii) Cessação do contrato de trabalho durante o período experimental por iniciativa da entidade empregadora, salvo se a entidade empregadora proceder à substituição do trabalhador apoiado que cessou o contrato por outro jovem desempregado elegível, nos termos do artigo 6.º, no prazo de 30 dias;”. (sublinhado nosso).

O regime jurídico do período experimental encontra-se previsto nos artigos 111.º a 114.º do CT.

Como se sabe e reconhece, o instituto do período experimental, embora tenha evoluído ao longo do tempo, não é uma figura recente do nosso quadro jurídico.

De facto, verifica-se que o período experimental já estava plasmado na Lei n.º 1952, de 10 de março de 1937.

Por outro lado, também como comumente se reconhece, o período experimental é do interesse de ambas as partes.

No que concerne ao empregador, o mesmo tem interesse em conhecer as aptidões e características pessoais e técnicas do trabalhador, a fim de prever as mais valias de uma vinculação.

No que diz respeito ao trabalhador, este tem interesse em conhecer o ambiente em que trabalha, e projetar a viabilidade de continuação de uma relação prolongada no tempo.

Como refere o Professor Monteiro Fernandes, *“do ponto de vista da entidade patronal, interessa que a situação resultante do contrato só se estabilize se, na verdade, o trabalhador contratado mostrar que possui as aptidões laborais procuradas; do ângulo do trabalhador, pode ser que as condições concretas do trabalho, na organização em que se incorporou, tornem intolerável a permanência indefinida do vínculo assumido”* (v. pág. 323, Direito do Trabalho, 12.ª Edição, Almedina).

Só o desenvolvimento prático da relação laboral ora criada pode demonstrar se a mesma corresponde à ratio do instituto.

Dimensão prática que o Governo, através da cominação proposta – incumprimento e restituição total dos apoios financeiros -, pura e simplesmente subverte ou aniquila.

Já imbuída de razoabilidade, se revelaria a aplicação *in casu* da regra da proporcionalidade.

9.

Para finalizar, uma nota para a necessidade de melhorar a técnica jurídica e, assim, a segurança jurídica.

No caso concreto, verifica-se que ao longo do projeto existem referências a dias seguidos e outras a dias úteis, sendo que não se compreende o racional associado a tal diferenciação.

Na perspetiva da CIP, na ausência de uma justificação válida, que, desde já, se solicita, deve haver uma uniformização.

23.junho.2023