

Efeitos no emprego da redução dos custos não salariais do fator trabalho para os empregadores

Introdução

Os impostos sobre o trabalho representam uma parte substancial dos custos totais do trabalho em todos os países desenvolvidos. A redução dos impostos sobre o trabalho, em especial do lado dos empregadores, poderia ser uma forma de incentivar os empregadores a contratar mais trabalhadores ou a manter pessoal que, de outro modo, poderia ser dispensado. Os subsídios de emprego para a contratação de novos trabalhadores funcionam de um modo idêntico, reforçando os incentivos para que os empregadores criem novos postos de trabalho. Os dois tipos de medidas – incentivos ao emprego e redução dos custos não salariais do fator trabalho para os empregadores – foram aplicados em muitos Estados Membros da UE desde o início da crise. Foram utilizados como uma medida de reforço da procura de mão de obra ou dirigidos a categorias específicas. Trata-se, muitas vezes, de grupos com vínculo limitado ao mercado de trabalho, como os jovens, os trabalhadores pouco qualificados ou que auferem salários baixos e os desempregados de longa duração.

Este relatório tem como principal objetivo avaliar a eficácia dos incentivos aos empregadores na produção de resultados positivos no mercado laboral. O relatório sintetiza o estado atual dos conhecimentos sobre a eficácia das mudanças registadas nas contribuições patronais para a segurança social, na tributação do fator trabalho e em incentivos aos empregadores que sejam funcionalmente equivalentes, tais como a adoção de políticas de criação de emprego. A avaliação envolveu uma análise de 68 avaliações metodologicamente sólidas de políticas específicas, incluindo uma meta-análise pormenorizada. As avaliações abrangidas referem-se, em grande parte, às políticas aplicadas nos Estados-Membros da UE a partir de 2000. O relatório apresenta ainda uma perspetiva das políticas mais recentes (2008-2014) aplicadas em diferentes Estados-Membros.

Contexto político

Num período de elevado desemprego, fortes pressões orçamentais e fraco crescimento, os decisores políticos da UE sublinharam a importância de identificar reformas políticas (incluindo reformas em matéria de tributação do fator trabalho) favoráveis ao crescimento e ao emprego. Este tem sido um tema comum do processo de coordenação de políticas do Semestre Europeu da UE. As recomendações específicas a cada país formuladas a muitos Estados Membros nos últimos anos incluíam orientações específicas sobre a reforma do sistema de tributação do fator trabalho, com a ênfase na transferência da tributação do trabalho para outras bases de tributação, nomeadamente bens, gastos de consumo e os impostos ambientais. Num contexto de redução da procura de mão de obra, a política incidu na redução da carga fiscal sobre os empregadores, especialmente de 2011 a 2013-2014. Tal como indica a revisão das políticas, tem havido uma maior tendência para medidas específicas – mesmo que as categorias visadas nem sempre sejam aquelas em que as publicações feitas no domínio da avaliação indicam a probabilidade de um impacto mais positivo no emprego.

Principais conclusões

Nos estudos avaliados, a redução das contribuições patronais para a segurança social ou de equivalentes funcionais, tais como os subsídios à contratação, tendem a ter efeitos modestos no emprego. Em pouco mais de 40 % das estimativas do efeito no emprego abrangidas na meta-análise não foi identificado qualquer impacto positivo significativo. No entanto, a política é eficaz quando funciona: nos casos em que houve um resultado positivo no emprego, esse resultado foi muito positivo.

As políticas dirigidas a um grupo específico foram mais eficazes do que as políticas gerais ou não específicas. Os grupos-alvo mais suscetíveis de beneficiar com este tipo de medidas são os desempregados de longa duração e os empregados com contratos a termo fixo (conversão para o estatuto permanente). As reformas dirigidas aos

trabalhadores mais jovens e mais velhos foram menos eficazes, assim como as medidas dirigidas a grupos específicos de empresas (classificadas por setor, dimensão da empresa ou região).

Os resultados da meta análise indicam que os impactos positivos no emprego são mais prováveis de serem observados a curto prazo do que a médio ou longo prazo, sugerindo que os efeitos no emprego tendem a dissipar-se ao longo do tempo.

O relatório também sublinhou as eventuais desvantagens que limitam a eficácia dessas medidas. Existiam preocupações específicas quanto ao desperdício ou à ineficiência na aplicação, ao comportamento oportunista das empresas beneficiárias e ao potencial impacto de compensação ou distorção nas empresas não participantes ou nos agentes económicos. Cada um destes fatores pode potencialmente prejudicar a relação custo eficácia das medidas ou comprometer os objetivos das políticas. Em particular, as perdas sociais líquidas (postos de trabalho que teriam sido criados de qualquer forma sem o subsídio) podem ser significativas, embora medidas bem orientadas possam reduzir essas perdas.

Indicadores para políticas

- Os incentivos aos empregadores foram bem sucedidos numa perspetiva de emprego na maioria das estimativas individuais de avaliação, mas não uma maioria esmagadora.
- Os impactos mais positivos no emprego foram provavelmente decorrentes de políticas baseadas na redução das contribuições patronais para a segurança social (em comparação com medidas como os subsídios à contratação) e de políticas integradas num pacote de medidas de reforma (em comparação com medidas isoladas). De um modo geral, no entanto, os dados disponíveis sugerem que nenhuma dessas políticas consideradas terá produzido consistentemente melhores resultados em matéria de emprego do que qualquer outra.
- A redução das contribuições patronais ou o aumento dos subsídios precisam de ser financiados. As exigências de neutralidade orçamental, um obstáculo particularmente importante num período de fortes restrições à despesa pública, podem exigir novos impostos, por exemplo, sobre os gastos de consumo. Os efeitos secundários dessas medidas no emprego podem neutralizar os efeitos positivos resultantes da redução das contribuições patronais.
- Esses possíveis impactos de compensação, bem como os efeitos de deslocação e de perdas sociais líquidas, não são fáceis de estimar, mas são decisivos para uma avaliação eficaz da rentabilidade dessas políticas. Apenas um número muito reduzido de avaliações inclui esses cálculos.
- Um contexto macroeconómico positivo parece aumentar a probabilidade de que as medidas de redução dos custos dos empregadores atinjam o objetivo de estimular o emprego.

Este último ponto poderia ser um argumento contra a utilização dessas medidas quando elas são, em teoria, mais apropriadas e mais necessárias na prática, ou seja, em períodos recessivos ou pós-recessivos de redução da procura de mão de obra. Implica também que as medidas podem ser mais eficazes em momentos como o atual, com um modesto crescimento económico e do emprego.

Informações adicionais

O relatório, *Employment effects of reduced employer non-wage labour costs*, está disponível em <http://www.eurofound.europa.eu/publications>

Para mais informações, queira contactar John Hurley, gestor de investigação, em joh@eurofound.europa.eu