

Efeitos de Diferentes Tipos de Políticas Económicas na Promoção do Crescimento dos Salários: Evidência Internacional

 FUNDAÇÃO
CALOUSTE GULBENKIAN

 CATÓLICA-LISBON
CENTER OF ECONOMICS
FOR PROSPERITY • PROSPER

Efeitos de Diferentes Tipos de Políticas Económicas na Promoção do Crescimento dos Salários: Evidência Internacional

PROSPER: Center of Economics for Prosperity,
Católica Lisbon School of Business & Economics,
Universidade Católica Portuguesa

Introdução

Portugal sofre de estagnação salarial. Desde 2002, o salário bruto médio mensal em Portugal cresceu cerca de 5%, aumentando de 879 euros em 2002 para 925 euros em 2017. Este valor é muito preocupante, mas torna-se especialmente alarmante quando consideramos que os preços cresceram mais de 25% durante este período e que a carga fiscal sobre os trabalhadores aumentou substancialmente de 2002 a 2017, resultando num menor poder de compra para as famílias.

Os baixos salários podem ter efeitos prejudiciais para o bem-estar, contribuindo para um nível médio de vida inferior e empurrando várias famílias para a precariedade. No entanto, a dinâmica do crescimento dos salários é muito complexa, e uma compreensão profunda dos determinantes dos salários requer um estudo do efeito de múltiplos fatores, como produtividade, estrutura do mercado de trabalho, emprego, bem como políticas.

O caminho para um crescimento salarial mais acentuado e empregos de melhor qualidade é fortemente influenciado pela prosperidade económica de um país. Na realidade, os salários estão intimamente ligados à produtividade. Isto acentua a importância do **crescimento da produtividade** (através de decisões das empresas sobre inovação e investimento e progresso tecnológico, bem como uma melhor afetação de recursos) e de **políticas económicas adequadas** que alarguem a fronteira das possibilidades de produção. A evidência internacional demonstra que qualquer conjunto de políticas que vise alterar a trajetória dos salários deve concentrar-se principalmente na promoção do crescimento e no fomento da produtividade.

Contudo, não se pode ignorar o papel proeminente das **competências e das políticas laborais**, aumentando a produtividade e os rendimentos dos trabalhadores, ajudando os mesmos a encontrar bons empregos, melhorando a correspondência entre empregos, empresas e trabalhadores e melhorando o funcionamento dos mercados de trabalho. Estas políticas incluem educação e formação formais, bem como regulamentos e políticas ativas do mercado de trabalho, tais como subsídios salariais/benefícios fiscais, assistência na procura de emprego, formação profissional e programas de empreendedorismo/incentivos ao arranque. A evidência internacional demonstra que tais políticas são importantes para a qualidade do emprego, salvaguardando ao mesmo tempo a flexibilidade do mercado de trabalho e atuando como “almofada” para os trabalhadores atingidos por maus estados de natureza.

Motivado por estes factos, este sumário de evidência empírica dos efeitos de políticas económicas sobre o crescimento dos salários aborda: (i) o papel do crescimento económico (e das políticas que fomentam a produtividade dos trabalhadores e das empresas) para o crescimento dos salários, (ii) o papel das políticas do mercado de trabalho como resposta a tendências aceleradas, como a automatização, e (iii) o impacto das reformas para além do mercado de trabalho, discutindo os pontos fortes e fracos de cada política, bem como fornecendo evidência internacional sobre a sua eficácia relativa.

1. Crescimento Económico

A associação entre salários e produtividade é um dos resultados mais simples da teoria microeconómica-padrão: na ausência de distorções, os salários reais devem corresponder à produtividade marginal do trabalho. Um aumento da produtividade do trabalho deve resultar numa expansão da procura de trabalho, o que, em equilíbrio, se traduzirá em níveis mais elevados de emprego (e salários mais elevados). Teoricamente, **os aumentos da produtividade estão claramente ligados a níveis mais elevados de emprego e de salários.**

Em Portugal, a produtividade laboral cresceu lentamente no início do século XXI e permaneceu significativamente abaixo da de outros países europeus como, por exemplo, a Espanha. As projeções da OCDE para os próximos anos antecipam que a produtividade em Portugal irá crescer menos acentuadamente do que a média europeia, dando origem a divergências.

Apesar da clara ligação teórica e empírica entre produtividade e salários (Meager e Speckesser, 2011), trabalhos de investigação recentes documentaram que, para muitos países, os salários têm crescido mais lentamente do que a produtividade nas últimas duas décadas (OCDE, 2018) – ver Caixa 1. O mesmo se verificou para Portugal (Ferreira et al, 2021). Tendo em conta que a dissociação entre salários e produtividade está altamente ligada à estagnação salarial, é crucial acompanhar o efeito das políticas de aumento da produtividade na substituição capital-trabalho que tem impacto na proporção de mão-de-obra.

Caixa 1: Porque é que os salários já não acompanham a produtividade?

A OCDE refere-se à mudança tecnológica e às cadeias de valor globais como os principais fatores explicativos por detrás da dissociação entre salários e produtividade.

Apesar de promover a produtividade do trabalho, muitas vezes a mudança tecnológica desencadeia a substituição capital-trabalho, o que comprime a proporção do trabalho. Enquanto cria tarefas que não podem ser executadas por máquinas, também desloca a mão-de-obra, com um efeito enviesado para trabalhadores pouco qualificados. Em última análise, é o equilíbrio entre a criação de tarefas e a deslocação de mão-de-obra que determina o efeito sobre o peso relativo do trabalho.

Do mesmo modo, estudos recentes sugerem que a globalização pode ter contribuído para comprimir as quotas de trabalho nos países desenvolvidos, tanto ao induzir a substituição capital-trabalho como ao aumentar a desigualdade salarial. Contudo, isto não implica que o comércio internacional seja prejudicial para os trabalhadores, uma vez que contribui para uma maior produtividade e para uma afetação de recursos mais eficiente (Melitz e Redding, 2014; OCDE, 2015).

A mudança tecnológica e o comércio são cruciais (e inevitáveis) para o crescimento dos salários, mas o facto de estarem associados à compressão do peso proporcional do trabalho e ao aumento da desigualdade salarial exige políticas públicas que garantam que os ganhos do comércio e da tecnologia sejam partilhados com os trabalhadores e de assistência e apoio aos que sofrem custos de ajustamento.

1.1. Incentivos ao investimento

Algumas das políticas mais comuns para impulsionar o crescimento económico são os subsídios fiscais ao investimento. Os efeitos diretos do investimento sobre os salários são contraditórios: por um lado, ao aumentar a produtividade marginal do trabalho, estas políticas resultariam em salários mais elevados; por outro lado, podem levar a uma substituição capital-trabalho, resultando possivelmente em menores quotas de mão-de-obra.

Os incentivos para aumentar a produtividade através de subsídios fiscais podem revelar-se ineficazes, uma vez que a oferta é relativamente inelástica, o que significa que o aumento dos subsídios fiscais pode ter um efeito menor do que o esperado na decisão de investimento. A nível macroeconómico, os cortes fiscais aumentam o défice, o que, ao resultar em taxas de juro mais elevadas, afasta o investimento (e deprime o consumo atual, o que, por sua vez, afeta o crescimento da produção). Uma alternativa ao défice mais elevado é o financiamento através de uma tributação distorcionária que afeta o capital, o trabalho ou o consumo, em qualquer caso com efeitos secundários para a economia.

No entanto, as implicações de uma política específica variam com a conceção do incentivo e o seu objetivo específico. Em particular, vale a pena analisar mais de perto os incentivos à digitalização (que compreendem principalmente incentivos ao avanço tecnológico) e os incentivos à inovação (nomeadamente através de maiores gastos em I&D).

Digitalização

Por um lado, estudos existentes mostram que os incentivos ao avanço tecnológico geram de facto trabalhadores mais produtivos, especialmente quando a tecnologia visa complementar competências analíticas em vez de substituir tarefas de trabalho manual/rotineiro (Dastory, 2019).

Por outro lado, a experiência mostrou que o crescimento económico resultante do avanço tecnológico pode excluir alguns grupos e levar a uma maior desigualdade entre trabalhadores (Gravelle, 2020), o que chama a atenção para a importância de programas de formação contínua e inclusiva que sejam capazes de contrabalançar as lacunas existentes em termos de educação e competências.




Quanto à inteligência artificial, a teoria sugere que, embora possa ser tendenciosa para a economia como um todo em termos de competências e que as empresas intensivas em IA subcontratam uma fração mais elevada de tarefas pouco qualificadas a outras empresas, os trabalhadores pouco *qualificados que são mantidos dentro destas empresas recebem premiums mais elevados* (Aghion et al., 2017a).

Inovação

Vários estudos encontram uma ligação entre I&D e crescimento da produtividade, tanto para grandes empresas (Nadiri, 1996), como para microempresas (Baumman et al., 2016), o que, por sua vez, pode traduzir-se em salários mais elevados. De facto, as empresas que são mais intensivas em I&D pagam, em geral, salários mais elevados (Aghion et al., 2017b).

Do mesmo modo, a maioria dos estudos encontra uma correlação positiva entre os incentivos fiscais e as despesas em I&D (Westmore, 2014), variando, no entanto, com a conceção do incentivo fiscal. De facto, os benefícios fiscais concebidos de tal forma que as despesas só são elegíveis se excederem um determinado limiar são considerados mais eficazes para induzir o crescimento das despesas de I&D do que aqueles em que todas as despesas de I&D são elegíveis (Mohnen e Lokshin, 2009).

1.1 Resumindo: incentivos ao investimento

 <p>Fomentar o crescimento económico. Potencialmente leva a salários mais elevados.</p>	 <p>O seu financiamento pode resultar num défice mais elevado ou aumentar as distorções. Alguns grupos podem ser excluídos. Podem levar a uma substituição capital-trabalho.</p>	 <p>As políticas devem ser cuidadosamente concebidas com base em evidência internacional e avaliadas frequentemente, assegurando uma boa relação custo-eficácia. Devem ser complementadas com programas de formação inclusivos.</p>
--	---	--

1.2. Formação de Capital Humano

A formação de capital humano é uma das mais importantes determinantes das trajetórias de emprego e de rendimentos que um indivíduo enfrenta. Em termos gerais, a formação de capital humano refere-se a qualquer acumulação de competências ou conhecimentos que contribuam para o processo de produção, quer seja a educação formal através da escolaridade, quer seja qualquer outra forma de investimento de capital humano, tal como a formação no trabalho.

Todos os anos, os governos de todo o mundo gastam em média 4% a 5% do PIB na educação, reconhecendo o papel fundamental que esta desempenha na determinação do bem-estar dos indivíduos, mas também no desempenho económico agregado. Contudo, a despesa por si só não é suficiente para assegurar a produtividade e, mais amplamente, a competitividade: é importante também assegurar que o país atrai e retém talento, evitando “fugas de cérebros” (ver Caixa 2).

Escolaridade

É um resultado bem estabelecido em economia que níveis mais elevados de educação conduzem a uma maior produtividade e a salários mais elevados, com retornos em média de 10% por cada ano de escolaridade extra (Montenegro e Patrinos, 2014). O efeito direto da educação na produtividade e nos salários é uma razão importante para os decisores políticos investirem em programas que garantam o acesso generalizado à educação.

Caixa 2: Qual a situação em Portugal?

Em 2020, Portugal gastou 4,5% do seu PIB em educação, o que corresponde a 5.498 dólares americanos por estudante. De acordo com o *ranking* mundial de talentos do IMD, Portugal ocupa o 22.º lugar no mundo em termos de investimento e desenvolvimento, mas cai para o 33.º lugar quando se trata de atratividade.

Na verdade, a mesma publicação aponta as principais fraquezas que limitam a competitividade da economia portuguesa. As três primeiras estão relacionadas com a atratividade: Portugal tem um desempenho pior do que 49 países na atração e retenção de talentos, motivação dos trabalhadores e fuga de cérebros. Há também um sentimento generalizado de que a justiça não é administrada de forma adequada (Portugal ocupa o 55.º lugar).

Além disso, apesar de ter um dos melhores rácios professor-aluno no ensino primário e secundário, Portugal fica atrás de 57 países na formação de trabalhadores.

Estes números sublinham que gastar dinheiro é necessário, mas não é suficiente. Para assegurar que o investimento em capital humano se traduz em crescimento e prosperidade, os países devem (1) perceber a acumulação de capital humano como um processo ao longo da vida e (2) garantir que a economia atrai, e é capaz de reter, o talento.

No entanto, hoje em dia, à medida que as empresas se tornam cada vez mais intensivas em tecnologia, a importância da educação vai para além dos seus retornos diretos em termos de salários. Em primeiro lugar, os trabalhadores com educação superior são mais propensos a colher os benefícios dos avanços tecnológicos (Graetz e Michaels (2015), enquanto a procura de trabalhadores pouco qualificados e com qualificações médias diminui. Em segundo lugar, os dados existentes sugerem que os trabalhadores altamente qualificados têm retornos mais elevados em termos de experiência a longo prazo, enquanto os trabalhadores pouco qualificados têm retornos próximos de zero a partir do segundo ano (Dustmann e Meghir, 2003), o que sugere que o nível de educação inicial determina não só o nível salarial inicial, mas também o percurso dos salários ao longo da vida.

Além disso, verificou-se também que os trabalhadores qualificados têm promoções dentro de uma mesma empresa mais baixas, sugerindo que a experiência adquirida pelos trabalhadores não qualificados não é tão facilmente transferida entre empresas (Dustmann e Meghir, 2003). A minimização das diferenças no aproveitamento escolar pode ser um instrumento eficaz contra a desigualdade salarial, mas é igualmente importante garantir um currículo que seja adequado e que responda às necessidades do mercado de trabalho (OCDE, 2018) para assegurar uma transição suave para o mesmo.

Adicionalmente, para melhorar a correspondência entre estudantes, sistema educativo e necessidades do mercado de trabalho, é importante criar diversos percursos educativos, incluindo programas educativos profissionais que respondam às necessidades das empresas. Relativamente a este tipo de programas, é fundamental uma cooperação estreita entre os programas e o mundo do trabalho.

Formação

Embora a maior parte da literatura sobre investimento em capital humano se concentre no papel da educação e seus retornos, a atenção tem sido cada vez mais desviada para a formação e o seu impacto nas empresas e nos trabalhadores. A formação no local de trabalho é hoje, mais do que nunca, uma ferramenta valiosa que permite aos trabalhadores expandirem as suas competências, adaptarem-se à inovação e, em última análise, aumentarem a sua produtividade num mundo de constante mudança.




Num mercado perfeitamente competitivo onde a formação é totalmente observável e os contratos são plenamente executáveis, as empresas investiriam eficientemente em programas de formação. Na realidade, a quantidade de formação está abaixo do que seria ótimo, tanto porque as empresas receiam que o trabalhador deixe a firma, como devido à falta de informação sobre os verdadeiros benefícios e custos de tal investimento. Do mesmo modo, se os trabalhadores colherem os benefícios da formação através de salários mais elevados e melhores condições de trabalho, deveriam investir de forma ótima na sua própria formação, mas isto não é observado devido a restrições de liquidez.

Tendo isto em conta, muitos governos europeus oferecem apoio a indivíduos e empresas, geralmente através de programas de cofinanciamento orientados tanto para as empresas (por exemplo, através de sistemas de taxas/subsídios ou sistemas de dedução fiscal) como para indivíduos (subsídios, cupões, entre outros). Apesar da ampla difusão de tais políticas, a avaliação da sua eficácia é limitada.

Existem muitas formas de programas de cofinanciamento, mas os princípios fundamentais de uma boa política são comuns a todos eles (Bassani *et al.*, 2007): em primeiro lugar, é importante evitar subsidiar programas de formação que teriam tido lugar independentemente do subsídio. Além disso, estas políticas devem ser acompanhadas pela difusão de informação sobre oportunidades de formação, bem como sobre os seus retornos, a fim de aumentar a transparência.

É importante salientar que os programas de cofinanciamento dirigidos às empresas não resolvem as baixas taxas de participação na formação de certos grupos de trabalhadores. De facto, as empresas tendem a formar trabalhadores mais qualificados em vez de trabalhadores não qualificados, o que aumenta ainda mais o fosso entre estes grupos de trabalhadores. Por conseguinte, é necessário adotar esquemas de cofinanciamento que abordem esta questão, concentrando-se especificamente em determinados indivíduos.

1.2 Resumindo: Formação de Capital Humano

 <p>Aumenta a produtividade e os salários. Quando é inclusiva, torna-se num poderoso instrumento contra a desigualdade salarial.</p>	 <p>Garantir o acesso à educação não é suficiente para garantir ganhos significativos. Os incentivos à formação que não sejam dirigidos podem segregar ainda mais os trabalhadores com salários baixos.</p>	 <p>O sistema educativo precisa de responder às necessidades do mercado de trabalho e assegurar o acesso generalizado. A conceção de esquemas de cofinanciamento de programas de formação precisa de abordar as baixas taxas de participação de trabalhadores desfavorecidos.</p>
--	--	--

2. Políticas do Mercado de Trabalho

2.1. Salário mínimo

Uma das ferramentas mais diretas que os governos podem utilizar para intervir no mercado de trabalho é o salário mínimo. Ao fixar o salário mínimo, os governos tentam assegurar níveis de vida mínimos aos trabalhadores, mas também garantir que as empresas não tiram partido da sua posição dominante.

De facto, ao longo dos últimos anos, muitos estudos têm apontado para o facto de os empregadores terem o poder de pagar abaixo da taxa salarial determinada pelo mercado (OCDE 2019) –, confirmando, assim, que os mercados de trabalho não são perfeitamente competitivos (é comum o poder de mercado estar do lado da empresa) e que a intervenção governamental se justifica. No entanto, os seus benefícios e custos não são completamente óbvios. Surgem, em particular, duas questões:

1. Quais os verdadeiros custos desta política?

Em princípio, esta política não tem qualquer custo para o Estado, para além do aumento dos salários pagos aos funcionários públicos. No entanto, para as empresas privadas, o aumento dos salários mínimos pode ser contrabalançado por uma redução dos níveis de emprego ou por cortes salariais para outros trabalhadores.

De facto, a teoria económica diz-nos que, quando um preço é fixado acima do nível de equilíbrio (preço mínimo), a consequência natural é que a quantidade negociada resultante será menor do que no equilíbrio anterior. As mesmas preocupações aplicam-se

ao mercado de trabalho: muitos opositores do salário mínimo argumentam que este tem efeitos significativos sobre os níveis de emprego e impacta negativamente trabalhadores, empresas e economia em geral.

Empiricamente, contudo, a literatura recente aponta para efeitos pequenos ou insignificantes (mesmo positivos, em alguns casos) do salário mínimo no emprego (Kuddo *et al.*, 2015). Estudos concluem também que os aumentos do salário mínimo são, em vez disso, transmitidos ao consumidor através preços mais elevados, cortes nos custos não laborais e melhorias na produtividade. Além disso, quando os cortes no emprego efetivamente acontecem, traduzem-se em taxas de contratação mais baixas em vez de em despedimentos diretos (Bodnár *et al.*, 2018).

2. Quem beneficia de aumentos do salário mínimo?

Um dos objetivos de aumentar o salário mínimo é melhorar o nível de vida dos mais pobres. Embora muitos trabalhadores que recebem o salário mínimo pertençam a famílias pobres, esta política não se dirige exatamente aos indivíduos mais desfavorecidos, uma vez que também proporciona benefícios aos adolescentes ou outros indivíduos que, apesar de receberem o salário mínimo, podem vir de famílias com rendimentos mais elevados.

Em termos de progressão salarial, os dados sugerem que os trabalhadores com salários baixos que experimentam um aumento do salário mínimo tendem a ter um crescimento salarial inferior ao que teriam se não tivesse havido um aumento do salário mínimo (Lopresti, J. W.; Mumford, K. J., 2016).

A médio prazo, salários mínimos mais elevados podem resultar na substituição de trabalho por capital. Se o aumento da produtividade laboral causado pelo aumento do capital domina o aumento dos salários, então o peso da mão-de-obra diminui. Contudo, em geral, os salários mínimos mais elevados tendem a tornar a distribuição dos salários menos desigual. (Gravelle, 2020).

Caixa 3: Os efeitos da negociação coletiva

Os sindicatos de trabalhadores são um instrumento para contrariar o poder de mercado dos empregadores e conduzir a uma partilha mais justa dos lucros. No entanto, e dependendo do tipo de mercado inicial, a negociação coletiva pode também conduzir a distorções económicas, alterando artificialmente o salário mínimo e elevando-o potencialmente, acima do nível ótimo.




Estudos constataam que os sindicatos aumentam o peso relativo do trabalho a curto prazo, especialmente aumentando os salários dos trabalhadores com salários iniciais mais baixos. Este efeito imediato é, no entanto, dominado pela substituição do trabalho por capital a médio prazo, o que leva a uma menor quota-parte de trabalho. Níveis mais elevados de negociação coletiva e uma proteção mais apertada do emprego tendem a resultar em percentagens de trabalho mais baixas, mas tornam a distribuição dos salários mais igualitária.

A possibilidade de efeitos não intencionais da negociação coletiva sobre as partes dos trabalhadores é ampliada quando os acordos resultantes são alargados a setores inteiros, afetando trabalhadores e empresas não-subscritores. Tem sido amplamente discutido se tais extensões devem ser abolidas: enquanto os defensores argumentam que é injusto que trabalhadores em condições semelhantes ganhem salários diferentes, os opositores afirmam que, ao alargar os acordos salariais a outras empresas, as empresas dominantes prejudicam a concorrência (Haucap *et al.*, 2001).

Utilizando os dados mensais ao nível da empresa para Portugal, Martins (2014) constata que a extensão dos acordos de negociação coletiva resulta numa queda de 2% no emprego e nas faturas salariais, quatro meses após a extensão ter sido emitida. Para as pequenas empresas, o impacto é, em média, 25% mais forte. A extensão dos acordos sindicais resulta numa redução das contratações e num aumento dos encerramentos de empresas. Além disso, o trabalho informal tende a crescer, aumentando também a segregação entre trabalhadores protegidos e informais.

Ainda para Portugal, Portugal e Vilarés (2013) verificam que os trabalhadores sindicalizados beneficiam de uma diferença salarial substancial em comparação com os trabalhadores não sindicalizados, que pode atingir os 30%.

2.1. Sumarizando: Salário mínimo

 <p>Pode diminuir a desigualdade; Reduz o poder do monopólio</p>	 <p>Muitas vezes não é dirigido aos trabalhadores mais pobres; O nível de partida e a magnitude de cada aumento anual são importantes para não criar distorções com efeitos perversos.</p>	 <p>Os aumentos do salário mínimo precisam de ser cuidadosamente avaliados e justificados de um ponto de vista económico.</p>
--	---	--

2.2. Subsídios salariais




Outro instrumento que visa colmatar o fosso entre trabalhadores não qualificados e trabalhadores qualificados é fomentar o emprego de trabalhadores não qualificados utilizando esquemas de subsídios de baixos salários. Em teoria, tal esquema melhoraria as perspetivas do mercado de trabalho dos trabalhadores não qualificados, mas existe uma escassez de estudos relativos aos efeitos reais destes subsídios.

Um dos esquemas mais conhecidos foi implementado em França nos anos 90, onde os impostos sobre os salários foram reduzidos para os trabalhadores com salários baixos. Estudos de avaliação dos efeitos desta política sobre o emprego chegam a diferentes conclusões: enquanto Kramarz e Philippon (2001) não encontram efeitos significativos no emprego, Crépon e Desplatz (2003) encontram consequências para o emprego em empresas que recebem o subsídio de baixos salários (embora não possam dizer se tal se deve a um aumento do emprego para o grupo visado ou a um aumento do emprego para trabalhadores com salários altos).

Examinando os efeitos no emprego de um subsídio sobre o imposto sobre o vencimento pago pelas empresas finlandesas destinado a empregadores de trabalhadores mais velhos com salários mais baixos, Huttunen *et al.* (2010) não encontram efeitos significativos no emprego, mas sim um aumento do número de horas trabalhadas. Tudo considerado, isto resulta em salários mensais mais elevados, mas salários por hora mais baixos.

Globalmente, é improvável que estes programas tão direcionados tenham efeitos significativos na ampla questão da desigualdade salarial (Gravelle, 2020) e exigem um investimento elevado, a longo prazo, por parte dos governos.

2.2 Resumindo: subsídios salariais

 <p>Alguns estudos encontram efeitos significativos nos salários mensais dos trabalhadores com salários baixos.</p>	 <p>Requer investimento a longo prazo. É pouco provável que reduza a desigualdade salarial.</p>	 <p>Apesar de visarem trabalhadores com baixos salários, o seu verdadeiro impacto é incerto.</p>
---	--	---

3. Promoção de Emprego Inclusivo

3.1. Programas de assistência ao emprego

Normalmente, os programas de assistência ao emprego incluem apoio à intermediação entre empregadores e desempregados e à procura de emprego (*e.g.*, preparação para entrevistas, sistemas eficazes de captação de vagas e de *matching* entre vagas e candidatos), com o objetivo de minimizar a duração do desemprego (Dolton e O'Neill, 1996 e 2002; Crépon *et al.*, 2005) e melhorar a correspondência empregado-empregador. De acordo com Card *et al.* (2010), estes programas têm um impacto positivo tanto a curto como a longo prazo. Além disso, estes programas parecem ter um efeito mais forte nos trabalhadores não qualificados quando comparados com os trabalhadores altamente qualificados.




Para apoiar trabalhadores deslocados devido à automatização, a criação de programas de segunda carreira é uma estratégia poderosa para facilitar a transição de um emprego para outro, muitas vezes de um pouco qualificado para um altamente qualificado, reduzindo a duração do desemprego, ao mesmo tempo que promove a acumulação de capital humano.

3.2. Programas de empreendedorismo

Estes tipos de programas são particularmente úteis para indivíduos que têm uma boa ideia de negócio, mas que, por exemplo, por falta de parte dos fundos não conseguem implementar. Nestes casos, permitem escapar à precariedade e gerar emprego para a sua comunidade local.

Para serem eficazes, estas políticas devem implicar medidas diretas, tais como formação, *coaching* e mentoria à medida, mas também medidas indiretas que melhorem as condições de enquadramento dos trabalhadores independentes, tal como salientado pela OCDE. Apesar de uma diminuição sustentada desde o início do século XXI, a percentagem de trabalhadores independentes em Portugal (16,8% em 2019) ainda está acima da média da União Europeia (15,2% em 2019), o que exige a necessidade de políticas que assistam e ajudem a desencadear o potencial desta parcela da força de trabalho.

3.1 e 3.2. Resumindo: promoção de emprego inclusivo

 <p>Os programas de assistência ao emprego têm um efeito positivo, especialmente para os trabalhadores não qualificados. O empreendedorismo é um motor crucial da prosperidade económica.</p>	 <p>Quando a informação sobre estes programas é escassa e o processo de inscrição é complexo, os trabalhadores não qualificados podem ser deixados de fora.</p>	 <p>Estes programas devem ser simples e acessíveis a todos. Difundir informação e aumentar a transparência é fundamental para assegurar a sua eficácia.</p>
---	--	--

4. Reformas Estruturais para além do Mercado de Trabalho

4.1. Reformas no Mercado Final




O efeito direto do aumento da concorrência de mercado é o mais óbvio: quando a concorrência aumenta num determinado mercado, as rendas apropriadas pelos proprietários do capital diminuem e a quota de trabalho tende a aumentar. No entanto, há outra força em jogo: ao reduzir as barreiras regulamentares ao investimento, as reformas do mercado de produtos favoráveis à concorrência podem induzir a substituição capital-trabalho, contrariando o primeiro efeito.

Em suma, os dados sugerem que o efeito direto domina, ou seja, as políticas de reforço da concorrência aumentam efetivamente o peso relativo do trabalho (OCDE, 2018).

A pressão competitiva exercida sobre as empresas estabelecidas por políticas favoráveis à concorrência promove também a reafetação de mão-de-obra e o aumento da produtividade (Brown e Goolsbee, 2002; Goolsbee e Syverson, 2008; Bertrand e Kramarz, 2002; Skuterud, 2005). Enquanto a curto prazo podem causar perdas de emprego, a longo prazo estas políticas promovem a inovação, a qualidade dos produtos e a mão-de-obra (Aghion *et al.*, 2009; Schivardi e Viviano, 2011).

No entanto, resultados empíricos sugerem que este tipo de políticas está associado a um aumento da desigualdade salarial, causado principalmente por um aumento da dispersão salarial entre empresas (Berlingieri *et al.*, 2017).

4.1. Resumindo: reformas no mercado de produtos

 <p>Quando a concorrência aumenta, as rendas diminuem e a quota de mão-de-obra aumenta; A longo prazo, promove a produtividade.</p>	 <p>Pode causar algumas perdas de emprego a curto prazo; está associado ao aumento da desigualdade salarial.</p>	 <p>Importantes, devem ser complementadas com políticas de mitigação dos efeitos negativos e facilitar o ajustamento.</p>
---	---	--

Conclusão

A promoção do crescimento dos salários é crucial para assegurar melhores padrões de vida e para fomentar um maior crescimento económico. Apesar de ser o principal motor dos salários mais elevados, promover o crescimento económico não é suficiente para garantir que os trabalhadores colham os benefícios da prosperidade.

De facto, embora as políticas destinadas a fomentar a inovação e o avanço tecnológico sejam cruciais para garantir o crescimento, também colocam muitos desafios, tais como o aumento da desigualdade e a potencial substituição capital-trabalho. Por conseguinte, devem ser complementadas por políticas com um foco direto nos trabalhadores, que garantam que as suas competências correspondem às necessidades do mercado de trabalho e que os trabalhadores não qualificados não são deixados para trás em períodos de transição. A este respeito, os programas que apoiam os trabalhadores desempregados são fundamentais.

Além disso, políticas centradas diretamente nos salários, como o salário mínimo, têm um papel especial, assegurando padrões mínimos de vida. No entanto, o impacto do salário mínimo deve ser cuidadosamente estudado, uma vez que, em alguns casos, pode levar a uma menor concorrência, prejudicando as empresas mais pequenas.

Por último, quaisquer reformas que tenham impacto nas empresas (como regulamentos no mercado dos produtos e serviços) acabam inevitavelmente por afetar os trabalhadores. Embora o seu efeito a longo prazo possa ser positivo, a curto prazo podem causar reafetações e perdas de postos de trabalho, exigindo a necessidade de redes de segurança eficientes e funcionais para os trabalhadores.

Não existe qualquer política económica imune a críticas ou a pontos fracos. Qualquer política económica deve ser contínua e exaustivamente avaliada para garantir o impacto. Além disso, a complementaridade entre as políticas de crescimento e as políticas de apoio aos trabalhadores é fundamental, uma vez que o ajustamento é uma componente inevitável deste processo.

Referências

- Aghion, P., Jones, B.F. e Jones, C. (2017a), *Artificial Intelligence and Economic Growth*.
- Aghion, P., Bergeaud, A., Blundell, R. e Griffith, R. (2017b), “The innovation premium to low skill jobs”.
- Aghion, P., Blundell, R., Griffith, R., Howitt, P. e Prantl, S. (2009), “The Effects of Entry on Incumbent Innovation and Productivity”, *The Review of Economics and Statistics*, 91(1), pp. 20-32.
- Bassanini, Andrea, Booth, Alison Brunello, Giorgio, De Paola, Maria e Leuven, Edwin. (2007), *Workplace Training in Europe*. Versão revista em Brunello, Garibaldi, Wasmer, *Education and Training in Europe*, Oxford.
- Berlingieri, G., Blanchenay, P. e Criscuolo, C. (2017), “The great divergence(s)”, *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, No. 39, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/953f3853-en>.
- Baumann, J. e Kritikos, A. S. (2016), “The link between R&D, innovation and productivity: Are micro firms different?”, *Research Policy*, vol. 45(6), pp. 1263-1274, Elsevier.
- Becker, G. (1962), “Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis”, *Journal of Political Economy*, 70(5), 9-49.
- Bertrand, M. e Kramarz, F. (2002), “Does entry regulation hinder job creation? Evidence from the French retail industry”, *Quarterly Journal of Economics*, 117(4), pp. 1369-1413.
- Bodnár, K., Fadejeva, L., Iordache, S. et al., “How do firms adjust to rises in the minimum wage? Survey evidence from Central and Eastern Europe”, *IZA J Labor Policy* 7, 11 (2018). <https://doi.org/10.1186/s40173-018-0104-x>
- Brown, J. e Goolsbee, A. (2002), “Does the Internet make markets more competitive? Evidence from the life Insurance industry”, *Journal of Political Economy*, 110(3), pp. 481-507.
- Castaña-Martínez, María-Soledad, Méndez-Picazo, María Teresa e Galindo-Martin, Miguel-Ángel. (2015), “Policies to promote entrepreneurial activity and economic performance”, *Management Decision*, 53. 2073-2087. 10.1108/MD-06-2014-0393.
- Card, D., Kluve, J. e Weber, A. (2010), “Active Labour Market Policies: A Meta-Analysis”, *Economic Journal*, 120, F452–F477
- Crépon, B., Dejemeppe, M. e Gurgand, M. (2005), “Counseling the Unemployed: Does It Lower Unemployment Duration and Recurrence?”, *IZA DP n.º 1796*.
- Martínez, C.A., Puentes, E. e Ruiz-Tagle, J., 2015, “Do Micro-Entrepreneurship Programs Increase Wage-Work? Evidence from Chile”, *Working Papers wp407*, University of Chile, Department of Economics.
- Crépon, B. e Desplatz, R. (2003), *The effects of payroll tax subsidies for low wage workers on firms level decisions*, INSEE.
- Dalamagas, B. e Kotsios, S. (2008), “Personal Income Tax: Incentive or Disincentive to Work Effort?”, *Revue Économique*, 59, 777-811. <https://doi.org/10.3917/reco.594.0777>
- Dastory, L. (2019), *Technological change, job tasks and wages*.
- Dolton, P. e O’Neill, D. (1996), “Unemployment Duration and the Restart Effect: Some Experimental Evidence”, *Economic Journal*, vol. 106, pp. 387-400.
- Dolton, P. e O’Neill, D. (2002), “The Long-Run Effects of Unemployment Monitoring and Work-Search Programs: Experimental Evidence from the United Kingdom!”, *Journal of Labour Economics*, 20, pp. 381-403.
- Dustmann, C. e Meghir, C., “Wages, Experience and Seniority”, *The Review of Economic Studies*, volume 72, issue 1, January 2005, pp. 77-108, <https://doi.org/10.1111/0034-6527.00325>
- Ferreira, P., Lopes, M. e Tavares, L. (2021), “Estudo sobre o salário médio em Portugal: Retrato actual e evolução recente”.
- Goolsbee, A. e Syverson, C. (2008), “How do incumbents respond to the threat of entry? Evidence from the major airlines”, *Quarterly Journal of Economics*, 123(4), pp. 1611-1633.
- Graetz, G. e Michaels, G., “Robots at Work”, *IZA Discussion Paper No. 8938*, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2589780>.
- Gravelle, J. (2020), Wage Inequality and the Stagnation of Earnings of Low-Wage Workers: Contributing Factors and Policy Options.
- Harju, J. e Kosonen, T. (2012), “The Impact of Tax Incentives on the Economic Activity of Entrepreneurs”, *SSRN Electronic Journal*, 10.2139/ssrn.2200912.
- Haucap, J., Pauly, U. e Wey, C. (2001), “Collective wage setting when wages are generally binding: an antitrust perspective”, *International Review of Law and Economics* 21(3), 287-307.
- Huttunen, K., Pirttilä, J. e Uusitalo, Roope, 2010, “The Employment Effects of Low-Wage Subsidies”, *IZA Discussion Papers* 4931, Institute of Labor Economics (IZA).

- Katz L.F., R.J. (2020), Why Do Sectoral Employment Programs Work? Lessons from Work Advance.
- Kramarz, F. e Philippon, T., (2001), "The impact of differential payroll tax subsidies on minimum wage employment", *Journal of Public Economics*, 82, issue 1, pp. 115-146, <https://EconPapers.repec.org/RePEc:eee:pubeco:v:82:y:2001:i:1:p:115-146>.
- Kuddo, A., Robalino, D. e Weber, M., 2015, *Balancing Regulations to Promote Jobs: From Employment Contracts to Unemployment Benefits*, World Bank, Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/23324> License: CC BY 3.0 IGO.
- Lopresti, J. W. e Mumford, K. J., "Who Benefits from a Minimum Wage Increase?", *ILR Review*, 2016; 69(5): 1171-1190.
doi:10.1177/0019793916653595
- Martins, P.S., 30,000 "Minimum Wages: The Economic Effects of Collective Bargaining Extensions" (October, 2014), *FEUNL Working Paper Series* No. 589.
- Meager, N. e Speckesser, S. (2011), "Wages, Productivity and Employment: A review of theory and international data".
- Melitz, M.J., e Stephen J.R., 2014. "Heterogeneous Firms and Trade", *Handbook of International Economics*, 4th ed, 4: 1-54. Elsevier.
- Mohnen, P. e Lokshin, B., (2009), "What does it take for an R&D tax incentive policy to be effective?", No. 2009-014, *MERIT Working Papers*, United Nations University – Maastricht Economic and Social Research Institute on Innovation and Technology (MERIT), <https://EconPapers.repec.org/RePEc:unm:unumer:2009014>.
- Montenegro, C.E. e Patrinos, H.A., 2014, "Comparable estimates of returns to schooling around the world", *Policy Research Working Paper Series*, No. 7020.
- Nadiri, M.I. e Kim, S., 1996, "International R&D Spillovers, Trade and Productivity in Major OECD Countries", *NBER Working Papers* 5801, National Bureau of Economic Research, Inc.
- OECD (2018), *Responsive School Systems: Connecting Facilities, Sectors and Programmes for Student Success*, OECD Publishing.
doi: 10.1787/9789264306707-en
- OECD, *Economic Outlook*, volume 2018, issue 2.
- OECD (2019), *Competition Issues in Labour Markets – Note by TUAC*.
- Reis, H. e Campos, M.M., 2017, "Revisiting the returns to schooling in the Portuguese economy", *Economic Bulletin and Financial Stability Report Articles and Banco de Portugal Economic Studies*, Banco de Portugal, Economics and Research Department.
- Sivadasan, J. e Slemrod, J. (2008), "Tax Law Changes, Income Shifting and Measured Wage Inequality: Evidence from India", *Journal of Public Economics*, 92. 2199-2224. 10.1016/j.jpubeco.2008.04.001.
- Schivardi, F. e Viviano, E. (2011), "Entry Barriers and Retail Trade", *Economic Journal*, 121(551), pp. 145-170.
- Skuterud, M. (2005), "The impact of Sunday Shopping on Employment and Hours of Work in the Retail Industry: Evidence from Canada", *European Economic Review*, 49(8), pp. 1953-1978
- Van den Berg, G. e Van der Klaauw, B. (2006), "Counseling and Monitoring of Unemployed Workers: Theory and Evidence from a Controlled Social Experiment", *International Economic Review*, 47(3), pp. 895-936.
- Vilares, H. e Portugal, P. (2013), "Labor unions, union density and the union wage premium", *Economic Bulletin and Financial Stability Report Articles and Banco de Portugal Economic Studies*, Banco de Portugal, Economics and Research Department.
- Westmore, B. (2014), "Policy incentives for private innovation and maximising the returns", *OECD Journal: Economic Studies*, vol. 2013/1.
http://dx.doi.org/10.1787/eeco_studies-2013-5k3trmjlxzq

