

O SIGNIFICADO ECONÓMICO DAS SUBVENÇÕES AO EMPREGO

Mário Caldeira Dias (*)

A questão das ajudas directas ao emprego tem surgido nos últimos anos com uma certa insistência nos meios nacionais e internacionais ligados à política económica e mais especificamente à política de emprego.

Algumas experiências concretas mais ou menos bem sucedidas não foram ainda suficientes para retirar a estas subvenções o estatuto de matéria pouco estudada e com efeitos mal delimitados *a priori* e de difícil avaliação *a posteriori*.

Como consumidoras de recursos que são, a justificação do seu grau de utilização implica a clarificação das suas consequências e a criação de um conjunto de condições indispensáveis à sua eficácia, face aos objectivos de que se reclamam. A ambição de um artigo deste tipo não pode ser tão grande, mas creio, mesmo assim, na pertinência de dar a conhecer os traços fundamentais de uma discussão em aberto.

O quadro real de referência são os países da OCDE.

A possibilidade de nos servirmos do caso português como base exemplificativa encontra-se comprometida por duas razões. A primeira tem a ver com a própria natureza do artigo. Acerca da segunda, só merece referência a propósito das subvenções a actividade do Ministério do Trabalho, o qual, em 1979, gastou 670 000 contos com base nos dinheiros do Fundo de Desemprego em subsídios dirigidos à manutenção de um pouco menos que 20 000 postos de trabalho e à criação de cerca de 500 postos de trabalho. É necessário, contudo, deduzir-lhe os que não foram efectivamente mantidos ou criados e os que o teriam sido mesmo sem subsídios. Com certeza que estes últimos representariam uma proporção preponderante. Estes subsídios têm, no entanto, um impacte evidentemente reduzido, são pouco conhecidos da generalidade das empresas, na sua atribuição e não foram ainda sujeitos a qualquer avaliação das suas repercussões positivas e negativas.

(*) MÁRIO CALDEIRA DIAS. — Assistente do Instituto Superior de Economia desde 1976. Técnico da função pública, voltado para os problemas de concepção e execução da Política de Emprego.

1 — Introdução

Tal como é do conhecimento geral, no período que vai da 2.^a Grande Guerra até ao princípio da década de 70 as economias dos países mais desenvolvidos, e não só, funcionaram de forma a proporcionar elevados níveis de emprego, com taxas de inflação aceitáveis e sem desequilíbrios externos de maior. Realçam-se duas ordens de razões:

Um conjunto de condições criadas ou surgidas, como sejam a criação do SMI, a integração económica, o crescimento do comércio internacional, o progresso técnico rápido, a quantidade e a variedade das oportunidades de investimento, a capacidade, a abundância dos meios de financiamento, a disponibilidade de matérias-primas e produtos base a preço baixo, a escassez de mão-de-obra, etc.;

Utilização dos instrumentos orçamentais e monetários inspirada na teoria keynesiana que indicava a possibilidade de se atingir um equilíbrio de pleno emprego a partir do investimento feito com base em expectativas de mercado, concretizadas em mercados originados por uma solvabilidade dos agentes económicos, sustentada pelo aumento da procura agregada, conseguida esta pela utilização inicial dos instrumentos da política económica e seu efeito multiplicador/acelerador. Constatava-se o perigo de aparecimento da inflação, numa zona de amplitude variável situada imediatamente antes do pleno emprego e devida a desajustamentos de composição nos vários mercados. Se a inflação era moderada e sem grandes repercussões nas relações económicas externas, constituía um factor de flexibilidade pelas variações provocadas nos salários reais. Se era excessiva, bastava inverter o sentido da utilização dos instrumentos. Assegurado pela perspectiva macroeconómica e conjuntural um certo ritmo de crescimento, os outros problemas, *incluindo o emprego*, resolviam-se de forma derivada.

A par desta abordagem macroeconómica ficavam para a economia do trabalho (informada pelos princípios neoclássicos) questões como a afectação de recursos e as desigualdades salariais, complementares das anteriores na medida em que fundamentaram instituições voltadas para a redução do tipo de desemprego não eliminável pelas políticas conjunturais — o desemprego friccional, de curto prazo quanto às origens ou como manifestação de curto prazo de tendências de longo prazo. Refiram-se, por exemplo, os serviços de colocação e formação profissional.

A procura da eficácia económica, afirma-se aqui como relevante.

Na década de 70, as condições (interdependentes) acima referidas alteraram-se a partir de um período coincidente com a crise do petróleo — sem que isso signifique uma relação de causa-efeito — e *transformam o*

desemprego num problema com características novas e mais graves, como sejam o seu volume acrescido, a sua maior duração, as perspectivas sombrias relativamente ao futuro e a heterogeneidade quanto à sua distribuição por grupos da população activa, sectores e regiões.

Até aí a política de emprego tinha revestido a forma de política de mão-de-obra, isto é, tentava que do lado da mão-de-obra houvesse o mínimo de restrições possíveis ao processo de crescimento.

Face à nova situação (inesperada?), que tipo de respostas estava a política económica preparada para dar no que concerne ao agravamento do desemprego?

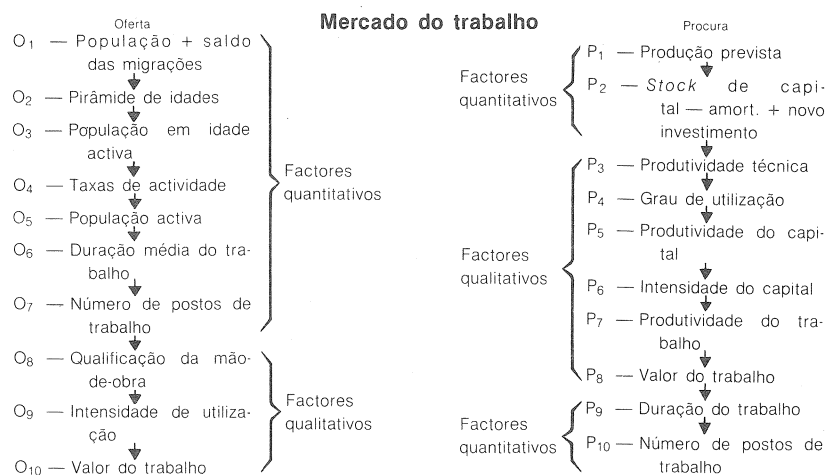
Se se identificava a escassez da procura agregada como uma importante componente explicativa do desemprego, a não correspondência entre a sua pressão e a inflação tornava extremamente rígidos os instrumentos tradicionais. Se se procurava agir na componente do desemprego não causada pela variação da procura efectiva — o desemprego estrutural — havia a necessidade de instrumentos capazes de actuar a um nível mais microeconómico, com uma perspectiva de médio prazo com capacidade acrescida de previsão, com a eventual possibilidade de resultarem da coordenação internacional das políticas económicas nacionais e dependendo a sua eficácia sobretudo do papel da política de emprego no quadro da política económica global.

Numa palavra, trata-se de instrumentos que permitam nos seus resultados uma melhor relação entre a inflação e a pressão da procura efectiva.

Falar na dificuldade de o conseguir é falar nas relações entre a teoria, a política e o sistema económico.

2 — Lógica do aparecimento das subvenções directas ao emprego

Para melhor percepção do processo concreto de adaptação da política do emprego à evolução da realidade, começa-se pela apresentação do seguinte esquema, em que figuram as principais determinantes da situação no mercado do trabalho e algumas interacções mais interessantes entre as variáveis em causa.



Algumas observações a propósito:

a) Usualmente representam-se neste tipo de esquemas o confronto entre, por um lado, os factores quantitativos e, por outro, os qualitativos, tanto do lado da oferta como da procura, conduzindo cada um destes géneros de confrontos a desequilíbrios típicos. Ignorando por agora a interdependência e os efeitos de *feed-back* positivos ou negativos entre os factores quantitativos e qualitativos e outras variáveis, a agregação dos dois tipos de factores leva a uma linha de determinação fundamental dos factores quantitativos do lado da oferta e dos qualitativos do lado da procura.

b) Quando se confronta no esquema O_7 com P_{10} não significa que os trabalhadores não se apresentem no mercado já com um certo grau de qualificação. O que se pretende dizer é que a componente quantitativa é de importância explicativa determinante em O_7 e a qualitativa em P_{10} . Quando os trabalhadores se apresentam com um certo grau de qualificação no mercado, adquirida na expectativa de emprego, completada ou não pelo sistema de formação profissional, a determinação da inserção de uma certa quantidade de mão-de-obra numa dada qualidade dá-se de acordo com a influência básica de P_7 e condicionada pela expressão quantitativa da mão-de-obra.

É possível assim perceber a extrema relutância em avançar com instrumentos que tocam os aspectos mais profundos do processo produtivo e da sua evolução. O desemprego estrutural de médio prazo surge então como um dado exógeno ou autónomo nas considerações da política de emprego, que poderá, quanto muito, compensá-lo, ou até favorecê-lo (as políticas de ajustamento activo da OCDE são um exemplo). Também se vê claramente porque é que as políticas tradicionais da mão-de-obra assumem como objectivo declarado a sua adequação (da mão-de-obra) às necessidades do sistema produtivo.

c) A propósito de outros confrontos no mercado, entre as determinantes, refere-se ainda:

c₁) Voltando a O_7 e P_{10} , o resultado pode ser, no mercado do trabalho, o desemprego, o desemprego oculto, o desemprego parcial, o subemprego e a exclusão ou o recurso a horas extraordinárias e o trabalho a tempo parcial. No mercado dos bens e serviços, a consequência será a insuficiência ou o excesso da pressão da procura;

c₂) A comparação entre O_8 e P_7 pode conduzir à sub ou sobrevalorização da qualificação da mão-de-obra.

d) No quadro da interdependência entre as várias determinantes, muitos outros exemplos de complementaridade ou substituição poderiam ser dados, mas refira-se somente que o mercado do trabalho não é o lugar de síntese passiva e estática das determinantes da oferta e da procura. Funciona de forma imperfeita e num certo quadro institucional, o que se reper-

cute no seu próprio desequilíbrio e a percepção que dele existe não é geral e é eventualmente errada. Estas características dão origem a fenómenos interessantes, como, por exemplo:

- d_1) A exclusão da população activa de alguns grupos da população (donas de casa);
- d_2) A discriminação, a mobilidade forçada e a economia clandestina;
- d_3) O desemprego voluntário;
- d_4) O condicionamento da oferta pela procura através do encorajamento/desencorajamento da mão-de-obra. Este fenómeno, relacionado com as expectativas de emprego, com uma dada formação, pode levar a que o crescimento do nível de emprego se faça acompanhar do aumento do desemprego ou que o emprego desça a uma taxa superior à do crescimento do desemprego.

Por outro lado, e no quadro das determinantes acima referidas, as causas mais importantes do desemprego actual identificam-se com:

- A escassez da procura efectiva;
- O aumento do desemprego «voluntário»;
- Acumulação excessiva de capital relativamente aos recursos existentes e previsíveis de mão-de-obra;
- Desajustamento entre a composição da oferta e da procura nos vários mercados.

O que impediu então a actuação dos responsáveis, no sentido da eliminação destas causas?

Cabe então dizer que a sua atitude não é independente da situação concreta com que se defrontam, da validade das informações disponíveis, da hierarquia dos objectivos, da sua opinião sobre o funcionamento do mercado do trabalho e da sua representatividade e da forma como encaram a possibilidade ou a desejabilidade de intervenção nas determinantes estruturais.

Uma limitação básica, já implícita no último parágrafo, é a falta de um corpo teórico que produza uma explicação suficientemente operacional dos fenómenos em causa. Fizeram-se alguns esforços, que nos limitaremos a enumerar, e que vão desde os estudos elaborados no âmbito da renovação da teoria neoclássica e da sua tendência para incorporar realidades não explicáveis pelos comportamentos postulados no modelo marginalista, na lógica da imperfeição, como sejam os que versam: a discriminação, a teoria do capital humano, a teoria da procura de emprego, a coexistência dos aumentos dos salários nominais e do desemprego, a acção colectiva e a taxa natural de desemprego, até às novas pesquisas acerca da segmentação do mercado de trabalho e à adaptação das análises marxistas.

A insuficiência teórica actualmente existente prolonga-se na necessidade de:

a) Definição do estatuto da política de emprego, que com o adjectivo de «activa» tem passado por definições que a vinculam:

a₁) À intervenção no mercado de trabalho;

a₂) A tornar efectivo o direito ao trabalho e ao mesmo tempo a adaptar a mão-de-obra às necessidades da produção — OCDE — década de 60;

a₃) A promover activamente o processo de ajustamento estrutural (leia-se retorno à flexibilidade do mercado) como condição de regresso ao pleno emprego — OCDE — década de 70;

a₄) Ser uma política com objectivos (autónoma).

Levar-nos-ia longe a dissecação destas definições, mas, de qualquer modo, o cerne da questão não está muito longe da concretização de uma concepção de política de emprego com capacidade de intervenção dominante, não só no mercado de trabalho mas também em todo o processo de política económica com efeitos no emprego.

b) Definição objectiva e desagregada do «problema de emprego» e da clarificação das suas causas, e respectiva inserção nas relações de conjunto, dos fenómenos actuais e previsíveis, se se quiser atender ao tempo de maturação dos efeitos das medidas.

c) Construção de modelos detalhados e representativos dos comportamentos reais e estimação dos seus parâmetros (o que até aqui tem sido uma dificuldade de peso) como forma de fundamentar políticas de compensação tornadas necessárias, por nem sempre ser possível ou desejável actuar sobre as causas.

d) Ultrapassar as restrições mais ou menos rígidas de ordem internacional, financeira, administrativa e política com que se defrontam os instrumentos no que concerne às suas alternativas e intensidade de utilização.

Face às limitações actuais da política económica e à alteração da situação económica, os governos avançaram no escuro e sob a pressão da realidade em ultrapassagem, para instrumentos que pretendiam inovadores, na estreita zona de escolha delimitada pelo pressuposto de não intervenção na determinação do volume e composição da procura de mão-de-obra e pela impossibilidade (ou resultados práticos negligenciáveis) de manipulação de algumas variáveis determinantes da oferta. A taxa de crescimento da população ou as taxas de actividade são um exemplo.

A utilização das subvenções ao emprego, de acordo com os dados da realidade, apresentava aos olhos dos decisores tradicionais algumas características interessantes, apesar da falta de conhecimento sobre o conjunto dos seus efeitos:

a) Com base no raciocínio clássico de que são as variações dos preços que produzem a afectação dos factores (homogéneos e completamente

substituíveis) era possível redistribuir a carga não igualmente distribuída do desemprego, reconhecida a impossibilidade, pelo menos no curto prazo, de o eliminar.

b) As subvenções radicam numa concepção de política de emprego *autónoma ou marginal*, tal como até aí tinha sido.

c) Permitem, a curto prazo, introduzir um compasso de espera anticiclo, adiar a crise social até que venham melhores dias e aumentar a margem de manobra da política conjuntural. A mais longo prazo consentem na troca de menores acréscimos de produtividade por mais emprego. Como veremos mais adiante, não é, por isso, de estranhar que as subvenções sejam normalmente temporárias.

d) A manutenção dos recursos financeiros envolvidos a um nível muito baixo torna os seus resultados eventualmente insignificantes ou até perversos.

Porque esta óptica não é a única, nos próximos pontos enunciaremos as principais vantagens e desvantagens das subvenções directas ao emprego e retiraremos algumas conclusões na perspectiva das suas repercussões no sistema económico.

3 — Caracterização das subvenções directas ao emprego

A identificação das principais características das ajudas directas ao emprego assume uma grande importância, na medida em que a sua eficácia face aos objectivos que lhe são atribuídos depende de tais características em muito.

a) As subvenções podem ser gerais quando atribuídas a todos os postos de trabalho existentes. Neste caso, pouco se distinguem das medidas de expansão orçamental e monetária, sejam elas dadas na forma de um complemento de remuneração, ligada ou não ao desemprego parcial, e na diminuição da taxa de salário ou dos encargos patronais com a mão-de-obra. A utilização das instituições e mecanismos já existentes conta a favor.

O resultado mais sensível é a possibilidade de as empresas dos sectores em regressão manterem as suas posições e as dos sectores em expansão aumentarem mais rapidamente a sua acumulação.

Os efeitos inflacionistas não se distinguem dos das medidas tradicionais a não ser pela razão de que a sua utilização tem habitualmente a ver com a política regional.

A sua orientação faz-se em alternativa e de forma microeconómica e selectiva, para certos grupos profissionais em ligação ou não com outros critérios.

b) Tanto os trabalhadores como os empresários são os receptores possíveis dos subsídios. A diferença não é muito grande, a não ser quanto

à capacidade do *contrôle* de execução e a problemas de comportamento dos empresários.

c) Relativamente aos salários, colocam-se como uma percentagem e, portanto, com um montante variável de acordo com o salário do trabalhador em causa, ou como um montante absoluto fixo, variando aqui a percentagem segundo o mesmo critério. No segundo caso verificar-se-á um embaratecimento relativamente maior da mão-de-obra mal remunerada e pouco qualificada, o que não deixará de ter repercussões na redistribuição do emprego e dos rendimentos a favor desta categoria. A utilização da fórmula da percentagem evitará estes efeitos.

d) Quando a subvenção é selectiva, põe-se a questão de saber se respeita a todos os empregos seleccionados ou se apenas a postos de trabalho marginais. Por sua vez, estes postos de trabalho marginais são identificados a partir de uma base de 100 % dos existentes ou de uma percentagem menor do que os 100 %. Os situados entre X % e 100 % serão empregos mantidos e para além dos 100 % serão criados.

Após esta classificação, faltará ainda definir se a atribuição do subsídio incide nos fluxos de manutenção e criação ou nas variações evitadas ou produzidas no *stock* de postos de trabalho. A acontecer a primeira hipótese, e no extremo, pode-se ter apenas conseguido acelerar a rotação da mão-de-obra e o crescimento dos lucros.

e) Por último, refira-se ainda que este instrumento da política de emprego se coloca no tempo de forma temporária ou permanente. Será temporária se se acredita que os problemas actuais são conjunturais ou não há condições para retirar para a política económica as ilações de uma interpretação estrutural, também ela condicionada pelo estado da teoria e pelo ambiente ideológico. Será permanente se se quiser afectar duradouramente a evolução estrutural do sistema, embora se deva afirmar, em abono da verdade, que não há garantias absolutas que seja no sentido que se deseja.

f) Muitos outros tipos de classificação são de possível enunciação, como, por exemplo, a forma como as subvenções se ligam às regiões, aos sectores, à formação profissional, à distribuição dos rendimentos, à duração do trabalho, à forma dos contratos, ao comércio internacional (podem não passar de verdadeiros subsídios à exportação ou à substituição de importações), à qualidade dos empregos, à gestão das empresas, etc.

4 — Vantagens e desvantagens

Na impossibilidade de analisar todas as variantes, vamo-nos cingir aos subsídios selectivos, marginais e temporários ao *stock* de postos de trabalho, não só por serem aqueles cujos efeitos sobre o emprego são máximos

relativamente ao seu custo, mas ainda porque, mesmo quando temporários, são dirigidos à compensação de situações de deformação das estruturas do emprego ou outras de forma subsidiária.

Quando um esquema deste tipo é posto em prática, o preço dos trabalhadores visados desce em relação ao do capital, pelo que os empresários tenderão a efectuar a sua produção com mais mão-de-obra do que até aí. Se uma das razões que os impedia de criar mais empregos era a diferença entre os salários que estavam dispostos a pagar e o preço efectivo da mão-de-obra ditado pelo tipo de funcionamento do mercado do trabalho e se o subsídio vem colmatar essa diferença, haverá mais empregos disponíveis.

Os trabalhadores em causa pertencem ao sector secundário mais afligido pelo desemprego, sem qualificações e com uma posição concorrencial debilitada, e como tal há lugar a uma redistribuição do emprego e do rendimento.

Se essa redistribuição do emprego se fizer com o mesmo nível de produção, há ainda assim criação líquida de postos de trabalho, devido à menor produtividade dos trabalhadores então contratados. Mas não acontece necessariamente assim, uma vez que a produção pode aumentar porque a diminuição da subida dos preços pela via dos custos aumenta a capacidade de concorrência do País no mercado internacional, porque a mesma procura nominal tem um significado real relativamente maior ou porque a procura adicional se dirige para produtos de sectores com uma maior intensidade em mão-de-obra. Ao nível microeconómico as empresas vêem melhorada a sua posição competitiva, em comparação com aquelas que não receberam ou receberam proporcionalmente menos subsídios. Quando pertencem a sectores em expansão, o processo de evolução estrutural encontra-se acelerado pela maior capacidade de investimento adquirida, e inversamente quando se trata de sectores em regressão, que por esta razão mantêm o nível de emprego. Do ponto de vista da política de emprego, coloca-se nestes últimos sectores a escolha entre a salvaguarda do emprego existente na óptica quantitativa e qualitativa (os mesmos postos de trabalho não têm o mesmo significado para toda a gente, em toda a parte e nos vários sectores) e a eficácia da afectação de recursos numa economia de mercado, em sentido abstracto — a expansão nos sectores dinâmicos não é necessariamente equivalente (ou melhor) a uma regressão nos sectores retardados.

As repercussões na taxa de inflação por parte das subvenções são benéficas na justa medida em que diminuem os custos de produção e a referência marginal que porventura, nalguns casos, determina a fixação dos preços. O efeito multiplicador, independentemente do seu valor, está condicionado pelos reduzidos montantes financeiros normalmente envolvidos. Além disso, a tendência para a subida dos salários é fraca ou nula se atendermos à posição dos grupos contratados, para os quais, e à partida, a elasticidade da oferta em relação à evolução salarial é praticamente infinita.

Sobre a balança de pagamentos, as subvenções reflectem-se favoravelmente na maior competitividade da economia nacional, na menor necessidade de bens de capital e talvez na deslocação de consumos para o mercado interno.

Como é óbvio, nem tudo se resumirá a vantagens, e algumas restrições poderão ser avançadas. Assim, não há uma coincidência necessária entre as intenções dos esquemas de subvenção e a sua concretização real, nem entre os trabalhadores e empresas que são afectados pela crise e os beneficiários. Os *lags* administrativos podem-lhe retirar o seu carácter anticíclico, e mesmo quando tal não acontece, a formação de *stocks* reduzirá ou anulará os seus efeitos benéficos uma vez terminadas as ajudas. Se durante o período de execução não forem tomados os cuidados necessários à consolidação das situações adquiridas, ou se não existir um conhecimento suficiente da configuração e dos mecanismos de evolução dos sistemas, as modificações estruturais desejáveis serão nulas ou até perversas.

Como nem todas as empresas têm a mesma possibilidade de informação ou a mesma capacidade de preenchimento dos requisitos formais que requerem um certo grau de organização, constitui-se um factor de discriminação a favor das grandes empresas.

Mesmo que as empresas após a concessão dos subsídios manifestem um comportamento satisfatório em termos da evolução do emprego e da produção, restam ainda assim algumas perguntas sem uma resposta satisfatória conhecida:

Quantos postos de trabalho teriam sido criados nestas empresas sem a existência de subsídio?

Se a sua criação teve como causa o subsídio, até que ponto o aumento da produção e do emprego se fez à custa da sua diminuição noutros países ou noutras empresas?

A estas dúvidas poderíamos acrescentar que o financiamento destas medidas se fez como alternativa a outras aplicações também geradoras de produção e emprego — com maior ou menor intensidade? A concorrência no mercado financeiro faz elevar a taxa de juro e diminui o investimento, o que juntamente com a diminuição das necessidades de bens de capital resultam numa quebra do emprego actual e das suas hipóteses futuras. O recurso ao imposto ou à dívida pública afecta a procura efectiva com resultados conhecidos.

Faltaria, evidentemente, discutir o papel da variação da taxa de juro no investimento, o tipo de manipulação que dela se faz e as consequências de recurso às várias fontes de financiamento, mas o problema típico destas opções consiste no facto de que é face a um conjunto mais ou menos complexo de objectivos que os responsáveis políticos devem decidir daquilo que consideram a melhor utilização de recursos limitados.

Muitas destas considerações perdem o seu interesse perante as pequenas necessidades de financiamento até agora demonstradas pelos esquemas de subvenções. Mas se é assim que impacte significativo se pode esperar?

Os grupos profissionais envolvidos pelos subsídios, porque têm uma produtividade baixa, farão cair a produtividade média nacional. Apesar de este efeito poder ser minorado com o tempo e com a aprendizagem, não deixa de arrastar o argumento tradicional, demasiado agregado e estático, segundo o qual a condição necessária para atingir o pleno emprego é a médio prazo o crescimento da produtividade aparente do trabalho.

Sobre a inflação, a principal restrição encontra-se na possível pressão sindical (pelo menos no médio prazo) para a elevação dos salários, o que dependerá de uma mais fraca elasticidade da oferta de mão-de-obra em causa, face à evolução salarial ou às expectativas quanto à capacidade de pagamento das empresas. Por outro lado, considera-se o efeito multiplicador das despesas efectuadas apesar de ser difícil a sua estimação. A verificar-se a hipótese extrema de não alteração do comportamento das empresas pelas ajudas — só empregam os trabalhadores que empregariam de qualquer forma —, o seu significado pode ser apenas o do desvio de recursos sociais a favor da capacidade de financiamento das empresas sem projecto sensível nos preços a curto prazo. De acordo com a sua projecção em investimentos e com a sua configuração, pode constituir uma meta desejável, mas há outras formas de a atingir.

O que foi referido a propósito da balança de pagamentos é susceptível de modificação por uma revalorização da moeda na sequência da melhoria do saldo, pelas possíveis retaliações de outros países ou ainda pela modificação do conteúdo da procura no sentido dos bens importados.

5 — Conclusões

O processo de listagem de vantagens e desvantagens escolhidas obriga-nos, necessariamente, a retirar algumas conclusões de síntese:

a) Parece-nos difícil, no quadro da realidade das economias actuais e do seu processo de regulação, não considerar os efeitos das subvenções selectivas e marginais positivos. Sobre o emprego, as estimações existentes apontam para uma criação líquida de postos de trabalho justificada pelos subsídios de 20 % a 50 % do total dos subsidiados. Também não parece, em virtude dos baixos salários que lhe estão afectos, que provoquem grandes perturbações nas taxas de actividade.

Sobretudo devido à pouca pressão para a elevação dos salários dos grupos visados e à diminuição dos custos de mão-de-obra, a repercussão sobre a inflação é necessariamente no sentido da moderação do seu ritmo de crescimento. A não ser que acreditemos na taxa natural de desemprego

determinada pelo sistema, é de esperar uma melhoria na relação entre a inflação e o desemprego, que aumenta a flexibilidade dos instrumentos da política económica conjuntural.

Se admitirmos que apesar de tudo estas medidas têm de passar por um teste de eficácia económica mínima na medida em que utilizam recursos financeiros e outros para originar produção e emprego, uma simples passagem pelas componentes dos custos e dos benefícios deixa-nos ante- ver um saldo positivo. Por um lado, é verdade que os novos empregos custaram dinheiro, que consomem matérias-primas, produtos intermediários e instrumentos de produção, que poderiam ter uma melhor utilização al- gures, que há efeitos de substituição no que respeita ao emprego, à produ- ção e ao financiamento, que estes trabalhadores podiam ter antes algumas actividades e que têm uma propensão a consumir maior e uma produtivida- de e uma taxa marginal de imposto menor. Por outro lado, também é ver- dade que não há sempre uma utilização óptima dos recursos na sua trans- formação em produção e emprego. As elevadas taxas de desemprego são disso prova concludente. Os efeitos de substituição são susceptíveis de se- rem minorados por uma análise cuidadosa dos sectores e dos mercados, o que também é válido para a referida propensão a consumir elevada, já que nada impede que se vá produzir mais daquilo que se vai consumir mais. No que se refere à produtividade e à taxa marginal de imposto mais baixa, a sua comparação deve ser feita relativamente a uma situação de inactivi- dade e de impossibilidade de pagamento de imposto. Acrescente-se a este propósito que o Estado deixa de pagar subsídios de desemprego e outras transferências e receberá adicionalmente impostos e cotizações sobre os trabalhadores, as empresas e a produção. É normal que ao fim de poucos anos cubram o custo do programa de subvenções. Se os trabalhadores ti- nham outras actividades, eram certamente menos importantes que os no- vos empregos (não as teriam deixado) e outros, na economia informal, to- marão o seu lugar.

Por último, saliente-se que, independentemente da eficácia económica, a passagem ao emprego e os seus efeitos qualitativos se traduzem no au- mento do bem-estar colectivo.

b) Cinco pontos mais importantes condicionam a utilização das sub- venções ao emprego, a despeito do saldo positivo admitido:

- A possibilidade de avaliar o número de postos de trabalho efecti- vamente criados por eles;
- A possibilidade de avaliar o peso relativo dos efeitos de substitui- ção;
- O âmbito do problema e o volume de recursos envolvidos — a sua eficácia global varia na razão inversa, como se deduz de a);
- A definição de um quadro institucional rápido e flexível de exe- cução e *contrôle*;
- A realidade específica do País em que são postos em prática.

c) Por fim, poder-se-iam pôr como hipóteses, considerando o sentido estrutural das ajudas marginais e selectivas, mesmo quando temporárias, a *sua utilização maciça, o alargamento do seu âmbito e a sua permanência*. A primeira e a segunda estão respondidas em b), sendo ainda certo que nos parâmetros de execução efectiva da política económica terão tendência para revestir a forma de ajudas ao investimento temporárias ou permanentes. Sobre a terceira caberá dizer que, *quando a política de emprego souber e puder intervir duradouramente nas estruturas do sistema, para o condicionar aos seus objectivos, teremos abandonado a concepção e a prática de uma política autónoma e marginal de emprego, para nos integrarmos numa política de recursos humanos capaz de condicionar a evolução da actividade sócio-económica, embora não num sentido absoluto unívoco, e nesta altura toda esta problemática será uma questão menor*.

Seria, no entanto, injusto não reconhecer que mesmo nesta política de recursos humanos os subsídios selectivos e marginais de relativamente pequeno âmbito, e de acordo com as circunstâncias, possam desempenhar, ao nível microeconómico, o papel muito útil de adequação de diversas variáveis mais directamente relacionadas com o emprego aos objectivos de estratégia de desenvolvimento através do conjunto de critérios de selecção definidos em conjugação e interacção com a maximização da variável emprego.

BIBLIOGRAFIA

- VINCENS, JEAN, «Les nouveaux aspects du problème de l'emploi», *Revue de l'Economie Politique*, Jan./Fev., 79, pp. 7-41.
- CAIRE, G., «Politique Structurale en Vue du Plein Emploi — Une perspective Européenne», *Les déterminants Structurels de l'Emploiet du Chômage*, OCDE, Paris, 1977.
- JOHNSON, G. e BLAKEMORE, G., «The potential impact of employment policy on the unemployment rate consistent with non-accelerating inflation», *American Economic Review*, 1979, pp. 119-123.
- DRIEHUIS, W., «Substitution Capital-Travail, Technologie et Emploi», *Les déterminants Structurels de l'Emploi et du Chômage*, OCDE, Paris, 1979.
- MÉRIAUX, B., «Politiques d'Emploi et Representation du Marché du Travail», *Les déterminants structurels de l'Emploi et du Chômage*, OCDE, Paris, 1979.
- SALAI, R., «Analyse des mécanismes de détermination du Chômage», *Les déterminants Structurels de l'Emploi et du Chômage*, OCDE, Paris, 1979.
- FREY, L., «La Stratégie d'investissement industriel et ses effets sur l'Emploi», *Les déterminants structurels de l'Emploi et du Chômage*, OCDE, Paris, 1979.
- URI, PIERRE, *La croissance peut-elle resorber le chômage?*, Fondation Européenne de La Culture, 1979.
- JALLADE, Jean-Pierre, *La Crise de l'Emploi en Europe de l'Ouest*, Fondation Europeenne de la Culture, 1979.

