

Cadernos do Observatório

#13

Horas extraordinárias: por
que está a lei a incentivar
o trabalho suplementar?

João Ramos de Almeida

Diogo Martins

Fausto Leite

Filipe Lamelas

maio de 2019





Propriedade e Edição

Centro de Estudos Sociais - Laboratório Associado
Universidade de Coimbra

www.ces.uc.pt
Colégio de S. Jerónimo
Apartado 3087
3000-995 Coimbra
Portugal

Url: www.ces.uc.pt
E-Mail: ces@ces.uc.pt

Tel: +351 239 855 570
Fax: +351 239 855 589

Autores

João Ramos de Almeida
Diogo Martins
Fausto Leite
Filipe Lamelas

© Centro de Estudos Sociais, Universidade Coimbra, 2019

Horas extraordinárias: por que está a lei a incentivar o trabalho suplementar?

João Ramos de Almeida

Diogo Martins

Fausto Leite

Filipe Lamelas

Introdução

Este Caderno do Observatório sobre Crises e Alternativas mostra, de forma muito clara, como as questões da organização do nosso sistema de emprego e das condições que tornam uma economia e uma sociedade saudáveis carecem de ser compreendidas no seu detalhe e na sua complexidade.

Sabe-se bem que importa começar pelos grandes princípios macroeconómicos e macrossociais, nomeadamente as políticas salariais e de repartição do rendimento, os fundamentos gerais do direito do trabalho e a sua tradução na legislação; a qualidade das instituições que enquadram as relações de trabalho e do emprego; e as dinâmicas de crescimento e de especialização produtiva.

Mas também é certo que há questões finas, aparentemente intersticiais, dotadas de elevada complexidade normativa e regulamentar, que são decisivas e que só com estudo e observação aturada se revelam no seu pleno significado. Às vezes, é preciso ter uma intuição que só está ao alcance de quem conhece bem o contexto, os processos em curso e as suas tendências.

A intuição sagaz para este trabalho pertence a Jorge Leite, um dos fundadores do Observatório sobre Crises e Alternativas, seu inspirador sistemático e professor de direito do trabalho de grandes méritos que, nestas matérias, tem sempre a noção mais precisa acerca do fulcro das coisas; do lado para onde o pêndulo se inclina e da feição que está a ser dada ao conjunto, isto é, às relações laborais, às escolhas jurídicas e, enfim, à sociedade.

Desde há alguns anos e, em particular desde 2012, Jorge Leite tem afirmado a perceção de que o papel do trabalho suplementar vem sendo transviado, porque não obedece à proporção que lhe cabe numa ordem positiva. Daí resultam distorções graves, tanto no plano individual, como no da afirmação de direitos coletivos, no da organização das empresas e, enfim, no da própria natureza da sociedade que se está a construir. Jorge Leite explica como ninguém que a inserção pelo trabalho – entenda-se a inserção justa, criativa, realizadora e qualificadora – é o principal mecanismo de inclusão de que uma sociedade dispõe. E sabe o que isto quer dizer em diferentes planos, do geral ao particular. E também sabe o que o pode ameaçar.

No Observatório, encarregamo-nos de desenvolver esta intuição, apreciando como podia ser estudada e avaliada do ponto de vista das suas consequências. Como o caminho estava bem indicado, foi possível percorrê-lo sustentadamente, sistematizar informação e estabelecer pontos de chegada, que nos orientam para conclusões (embora apenas as mais sólidas e, portanto, as mais prudentes).

João Ramos de Almeida, Diogo Martins, Fausto Leite e Filipe Lamelas encarregaram-se do texto que aqui se apresenta e são os seus autores. Ele destina-se a ser debatido por todos, a partir, naturalmente, de posições específicas. Mas gostaríamos que as diferenças não impedissem uma convergência no essencial, isto é, na melhor forma de se evitarem escolhos difíceis que perturbam o nosso sistema de emprego e o tornam menos capaz tanto do ponto de vista da equidade como do progresso social e político. Quer dizer, também aqui importa chegar às melhores alternativas, sabendo que há problemas a tratar.

José Reis

Manuel Carvalho da Silva

Evolução histórica

A progressiva desregulação dos horários de trabalho e do trabalho suplementar, tendo em conta os interesses das empresas em detrimento da proteção dos trabalhadores

Desde a criação do regime do trabalho *suplementar*, a intenção política foi a de regular esse trabalho como excecional, à margem do horário normal de trabalho. Mas a partir da 2ª metade do século XX, e sobretudo na 1ª década deste século, regista-se uma progressiva, mas rápida desregulação das regras relativas aos horários de trabalho, que desarticulam a própria eficácia daqueles limites, esbatendo a diferença entre o horário normal de trabalho e o *trabalho extraordinário*.

Em 1915, é fixada como obrigatória a adoção do horário de trabalho (Leis n.ºs 295 e 296 de 22 de janeiro de 1915). A entrada em vigor desses diplomas não evitou que a regra estabelecida fosse aplicada apenas parcialmente, até à aprovação em 1919 do Decreto n.º 5516 de 7 de Maio¹ - foi há 100 anos - que, por sua vez, apenas, seria regulamentado em 1925.

7 / 52

Com esse Decreto, fixou-se os limites máximos do período de trabalho para o comércio e indústria, em 8 horas diárias e 48 horas semanais (exceção feita aos estabelecimentos de crédito, de câmbios e de escritórios que desde a Lei n.º 295 ficou em 7 horas diárias). Apenas era “permitida a elevação do tempo de trabalho nos casos de urgente necessidade do Estado, de mobilização, incêndio, cheia, derrocada, explosão grave, outros de força maior”, quando fosse “impossível organizar turnos” ou, nos estabelecimentos comerciais, ao sábado, em mais quatro horas e com término às 23 horas. Fixava-se que esse “*trabalho extraordinário* seria pago pelo dobro do trabalho normal”, com exceção dos trabalhadores e empregados do Estado e corporações administrativas. Os patrões tinham oito dias para enviar aos inspetores de trabalho os horários de trabalho dos seus estabelecimentos, e os inspetores tinham de vigiar o seu cumprimento, podendo levantar autos de transgressão, impor multas e enviar os autos aos tribunais. Todo o patrão que infringisse estas regras, “obrigando a um trabalho superior ao aqui estipulado, ou nele consentindo”, era “punido com multa na

¹<https://dre.pt/application/file/203906>

importância dos salários e remunerações correspondentes a um mês, dos trabalhadores e empregados que executaram o trabalho ilegal”.

Num quadro de repressão administrativa dos sindicatos, verificada desde 1924 até à sua substituição a partir de 1933 por sindicatos *nacionais* (fortemente dependentes do regime corporativo e imbuídos da ideia de conciliação de classes, levando ao fecho de 697 dos 754 sindicatos livres existentes²), o Decreto nº 15361 de 3 de abril de 1928 aprovou a Convenção nº 1 da Organização Internacional do Trabalho (OIT) que limitava na indústria o tempo de trabalho a oito horas diárias e 48 horas semanais.

Mas houve uma enorme resistência à aplicação das regras, a ponto de o legislador ter optado, anos depois, já durante o regime fascista do *Estado Novo*, por prever no Decreto-Lei nº 24402 de 24 de agosto de 1934³ pesadas multas variáveis em função da dimensão de empresa, como forma de disciplinar o mercado, de “suprimir largos abusos que de longe vinham sendo consentidos e se tinham transformado em costume, fazendo cair no esquecimento a existência de legislação especial reguladora da matéria”⁴. No preâmbulo desse diploma chamava-se a atenção do patronato para a sua importância, porque disciplinava a concorrência desleal - que “usa e abusa de todos os subterfúgios tendentes a desrespeitar o horário de trabalho e as medidas de proteção que o rodeiam”, através do “menosprezo sistemático pelas regras estabelecidas -, o abuso de *horas extraordinárias* não remuneradas, a privação do descanso semanal, o envilecimento dos salários derivado da concorrência desregrada”. Tudo isso - referia-se - criava “no espírito dos trabalhadores um sentimento de amargura que não concorre para consolidar a paz social”.

8 / 52

Esse Decreto mantinha a jornada de trabalho em 8 horas, mas previa situações em que esse limite podia ser ultrapassado. Regulou-se – “por forma prática” – a concessão de *horas extraordinárias* e a autorização para a realização de turnos com pessoal diferente. O *trabalho extraordinário* “além do horário normal” poderia acontecer, mas apenas “em casos devidamente fundamentados, quando as condições sociais e económicas o permitam”. Ficava fora do conceito de *trabalho extraordinário*, “o trabalho prestado pelo pessoal de estabelecimentos

² Contributos para a história do movimento operário e sindical - Das raízes até 1977, volume 1, CGTP, 2011, pag.89

³ <https://dre.pt/application/file/457942>

⁴ Preâmbulo do decreto-lei nº 26917, de 14 de agosto de 1936

comerciais ou industriais autorizados usualmente a conservarem-se abertos até mais tarde na véspera do descanso semanal”. Caso o diploma não se adequasse às condições de laboração “por condições peculiares”, o Governo poderia autorizar um “horário especial”. Mas todos os horários tinham de ser aprovados pelo Instituto Nacional do Trabalho e Corporações (INTC) e afixados. O *trabalho extraordinário* e noturno era pago com um aumento do preço do trabalho em 50% da remuneração normal, “por se considerar que era excessiva a sobrecarga de 100% (...) e insuficiente a de 25% proposta pela Convenção de Washington para as indústrias”. Todos os estabelecimentos comerciais e industriais tinham de encerrar um dia por semana e o trabalho em dia de descanso semanal teria de ser requerido, “devidamente fundamentado”, à Repartição do Trabalho e Corporações e, caso fosse aprovado, teria de ser pago pelo dobro (100%) e com direito a descanso num dos três dias seguintes. De fora do *trabalho extraordinário* ficava a construção e reparação de vias e podia ser igualmente requerida para pessoas que exerciam cargos de confiança, de direção ou fiscalização.

Nesse diploma, não havia um julgamento claro sobre a sobreutilização do *trabalho extraordinário* e os seus efeitos perniciosos no emprego, mas perpassava a ideia – nomeadamente no que toca ao trabalho de mulheres e de menores - que “havendo homens desempregados, não é de permitir em muitas indústrias o recurso abusivo à mão-de-obra mais barata”. Essa reserva parecia ser, contudo, mais por razões morais: “Dignificar a família operária e elevar o seu nível moral”, impedindo que “mulheres casadas” tivessem de “abandonar os lares para fazer turnos noturnos em fábricas” e menores de ambos os sexos se sujeitassem “desde verdes anos à vida áspera das oficinas e aos perigos que daí resultam”.

9 / 52

Nos primeiros anos da década de 60, fez-se sentir a tendência internacional para a redução do horário de trabalho. Em 1962, a Conferência Internacional do Trabalho aprovou a Recomendação nº 116 preconizando uma redução do horário semanal para 40 horas, sem diminuição de salário. Os anos finais da década de 60 e o início da de 70 são marcados por um ascenso do movimento sindical em Portugal que inclusivamente força a mudança de legislação relativa aos *sindicatos nacionais*⁵.

⁵ Contritutos para a história do movimento operário e sindical - Das raízes até 1977, volume 1, CGTP, 2011, pag.114

Em consequência da aprovação do Decreto-Lei nº 49408 de 24 de novembro de 1969, que aprovou o novo regime jurídico do contrato individual de trabalho, o governo alterou o regime de duração do trabalho, considerando “desejável iniciar” no país “uma política de redução dos limites máximos dos períodos normais de trabalho, como forma de garantir aos trabalhadores oportunidades de realização pessoal e familiar e o meio de os fazer beneficiar dos progressos da técnica”. O projeto foi submetido à Câmara Corporativa e, a partir dos seus contributos (Parecer nº 26/X) - assente na ideia de que a duração desmedida do trabalho provoca quebras de produtividade⁶ - foi elaborado o novo regime de duração do trabalho, consagrado no Decreto-Lei nº 409/71 de 27 de Setembro⁷, que vigorou durante muitos anos como a *Lei de Duração do Trabalho*.

No seu preâmbulo, salientava-se a ideia de que, “em vez (...) de se impor, direta e imediatamente” limites à duração do trabalho, “espera-se que ela resulte gradual e progressivamente dos instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho, de maneira a não trazer perturbações à economia nacional e a oferecer todas as garantias de uma realística adaptação de cada sector ou de cada ramo de atividade”. Apesar disso, frisava-se que “o regime de duração do trabalho não pode nem deve depender inteiramente dos resultados das negociações entre as partes interessadas, pois que ele importa, de maneira decisiva, para o desenvolvimento económico e social do país”.

10 / 52

Na verdade, essa descentralização das regras estava condicionada politicamente, através do Decreto-Lei nº 492/70 que permitia ao ministro das Corporações influenciar os presidentes do tribunal arbitral que, por sua vez, poderiam mandar *corrigir* as convenções coletivas acordadas, não as homologando até que essa correção se verificasse. Foi o caso das convenções dos metalúrgicos, lanifícios, escritórios, seguros, jornalistas, propaganda médica, eletricitistas, ferroviários dos serviços centrais, etc. A 28 de setembro de 1970, quando se reuniram dirigentes de diversas atividades, naquela que é tida como a reunião precursora da criação da Intersindical – e que viria a desencadear por parte do Governo uma nova onda repressiva em larga escala - o horário de trabalho e a homologação das convenções coletivas estavam entre os principais pontos em debate.

⁶ António Menezes Cordeiro, Isenção de horário, subsídios para a dogmática atual do Direito da Duração do Trabalho, Almedina, 2000

⁷ <https://dre.pt/pesquisa/-/search/632735/details/normal?jp=true>

Com o Decreto nº 409/71, a intenção oficial passou a ser – como se refere no seu preâmbulo – a de “facilitar a prestação do *trabalho extraordinário*”. E, como tal, a sua realização deixou de estar sujeita a autorização prévia. A noção de *trabalho extraordinário* abrangia o trabalho “prestado fora do período normal”, e poderia ser prestado “quando as entidades patronais tenham de fazer face a acréscimos de trabalho” ou “quando as entidades patronais estejam na iminência de prejuízos importantes ou se verifiquem casos de força maior”. Pela primeira vez, criou-se a possibilidade de isenção de horário de trabalho, não incluído no *trabalho extraordinário*, “para cargos de direção, de confiança ou de fiscalização”. A obrigatoriedade da realização desse trabalho estava implícita: “O trabalhador deve ser dispensado de prestar trabalho extraordinário quando, havendo motivos atendíveis, expressamente o solicite”. O *trabalho extraordinário* ficou pela primeira vez limitado a um número máximo de horas por cada trabalhador – 2 horas por dias e 240 horas anuais, mas que não se aplicavam se fosse “para fazer face a acréscimos de trabalho” ou quando houvesse redução do período normal de trabalho. O dever de registo desse trabalho não era imperativo: “As entidades patronais deverão possuir um registo de horas de trabalho extraordinário onde, antes do início da prestação do trabalho e imediatamente após o seu termo, farão as respetivas anotações.” A autorização para a realização de *trabalho extraordinário* envolvia a obrigatoriedade do pagamento aos trabalhadores por ela abrangidos de todas as horas autorizadas, a menos que a sua não utilização fosse comunicada ao Instituto Nacional do Trabalho e Previdência (INTP) por escrito e no mesmo dia ou no dia seguinte. Estipulou-se que a sua remuneração especial baixasse para 25% na primeira hora e 50% nas seguintes. O período de *trabalho noturno* decorria entre as 20 e as 7 horas e a sua remuneração era “superior em 25% à retribuição a que dá direito o trabalho equivalente prestado durante o dia”. Trabalhar em dia de descanso semanal dava direito a um pagamento especial do “dobro da retribuição normal”. As multas por infração ao regime de horário de trabalho passaram a fixar-se entre 400\$00 e 1200\$00 por cada trabalhador e o dobro por incumprimento de pagamento do trabalho em dia de descanso semanal.

Este regime de *trabalho extraordinário* vigorou até 1983, atravessando o período da Revolução de 1974/75, e a alteração das políticas que, desde 1976, visaram a integração de Portugal nas instituições europeias, condicionadas de sobremaneira pela intervenção

do Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1979 e, depois, em 1983/84⁸. Este período foi caracterizado por uma forte recessão e empobrecimento, fruto do aperto da procura interna, preconizada pela Carta de Intenções negociada com o FMI. A taxa de desemprego subiu de 5,8% no início de 1983 para 7,6% no 2º trimestre de 1986, o que levou o governo PS/PPD a inverter as prioridades da lei.

O novo diploma abrangendo o *trabalho extraordinário*, o Decreto-Lei nº 421/83 de 2 de dezembro⁹, inverteu a proteção até aí concedida a esse tipo de trabalho. No seu preâmbulo, os estímulos que tinham sido antes criados ao *trabalho extraordinário* eram lidos agora à luz da situação vivida nessa década de 80 e sublinhava-se já – de forma clara – os efeitos negativos do *trabalho extraordinário* sobre o nível de emprego. “A necessidade de distribuir o trabalho existente pelo maior número possível de trabalhadores impõe que a prestação de trabalho fora do horário normal só seja permitida nos casos em que se mostre necessário para fazer face a acréscimos de trabalho que, pela sua natureza, não justificam a admissão de novos trabalhadores ou, além disso, quando for indispensável para prevenir ou reparar prejuízos graves para a empresa ou para assegurar a sua viabilidade.” O incentivo concedido ao *trabalho extraordinário* nas décadas anteriores era – como se qualificava – uma “preocupação compreensível”, devido “à escassez de mão-de-obra que caracterizava o mercado de trabalho na data da sua publicação”, fruto da guerra colonial e de uma emigração histórica. “Impõe-se que o *trabalho suplementar* – já não mencionado como *extraordinário* – seja reduzido à sua função natural, reduzindo-se simultaneamente o número de horas em que pode ser prestado e estabelecendo-se mecanismos desincentivadores destinados a pôr termo ao recurso abusivo a esse tipo de trabalho”. Pretendia-se, pois, “potenciar condições tendentes a assegurar a absorção da mão-de-obra disponível através de uma equilibrada repartição do trabalho a executar”. Por outro lado, tornava-se claro que a anterior intenção política de incentivar o *trabalho extraordinário* tivera o efeito perverso de a prática empresarial – mais uma vez – ter ido além da lei. Como o próprio governo reconhecia, os limites impostos para a prestação de *trabalho extraordinário*, em dia de descanso semanal e em dia feriado não vigoraram “em diversos sectores

⁸ João Ramos de Almeida, A crise económica que levou Portugal a provar pela primeira vez a receita do FMI, Público, 7/4/2011, <https://www.publico.pt/2011/04/07/jornal/a-crise-economica-que-levou-portugal-a-provar-pela-primeira-vez-a-receita-do-fmi-21786788>

⁹ <https://dre.pt/pesquisa/-/search/443078/details/normal?jp=true/en>

de atividade”, o que “conduziu ao recurso indevido e excessivo a este tipo de trabalho”. “É, pois, necessário que sejam dados passos urgentes no sentido na normalização da situação existente”, escreveu-se no preâmbulo do novo diploma.

Mas o projeto de diploma, distribuído para apreciação pública, motivou o envio ao Ministério do Trabalho de “centenas de contributos” – supostamente de empresas ou organizações empresariais - em que parte significativa deles apresentou “críticas à rigidez da nova disciplina e aos prejuízos que daí podem decorrer para as empresas e para a economia nacional”. E o Governo mostrou-se-lhes sensível, dando com uma mão para retirar com outra.

Por um lado, o texto final do diploma alterou o conceito de *trabalho extraordinário* do trabalho “prestado fora do período normal” para o “prestado fora do horário de trabalho”. Baixou de 240 para 160 horas o limite anual para a prestação de *trabalho suplementar*, determinou-se que apenas podia “ser prestado quando as empresas tenham de fazer face a acréscimos eventuais de trabalho que não justifiquem a admissão de trabalhador com carácter permanente ou em regime de contrato a prazo”; e agravou-se a remuneração especial, passando-a de 25 para 50% da retribuição normal da primeira hora e de 50 para 75% nas horas ou frações subsequentes. O trabalho em dia de descanso semanal, obrigatório ou complementar, e em dia feriado, era remunerado “com o acréscimo mínimo de 100% da retribuição normal”. Determinou-se que, nas empresas com mais de dez trabalhadores, a prestação de *trabalho suplementar* “em dia útil, em dia de descanso semanal complementar e em dia feriado dava direito a um descanso compensatório remunerado, correspondente a 25% das horas de trabalho suplementar realizado”. Em dia de descanso obrigatório, o trabalhador teria direito a um dia de descanso compensatório remunerado.

Ao mesmo tempo, dispensou-se o pedido de autorização prévia para trabalho em dia de descanso semanal ou complementar (*semana inglesa* ou *americana*), alargando-se os limites nesses dias para “um número de horas igual ao período normal de trabalho” e “um número de horas igual a meio período normal de trabalho em meio dia de descanso complementar”; desagravou-se a contribuição das entidades patronais para o Fundo de Desemprego, para ficar ao mesmo nível da contribuição dos trabalhadores (25%) e reduziu-se o descanso compensatório do *trabalho suplementar* prestado em dia útil, em dia feriado e em dia de

descanso complementar, excepcionando-se ainda as empresas com menos de dez trabalhadores, dado que – dizia-se - a sua “dimensão desaconselha a aplicação do mecanismo”. A par disso, manteve-se a regra da obrigatoriedade da prestação do *trabalho suplementar* por parte do trabalhador, por não se ter querido obstar a que se realizasse “em casos em que efetivamente se justifique”. Abriu-se a porta para, através de Portaria, criar exceções às regras impostas: “Com a preocupação de não se criarem dificuldades insuperáveis em arcas relevantes da nossa economia, optou-se pela adaptação da nova disciplina às características de tais sectores, o que será feito por portarias, que, no entanto, vigorarão apenas pelo tempo indispensável para que se criem as condições que permitam a plena aplicação do regime agora instituído”.

O governo de maioria simples do PSD no Parlamento em 1985, e, a partir de 1987, de maioria absoluta, alterou diversas disposições legais no sentido de conceder às empresas uma maior margem de manobra, no quadro de uma inserção de Portugal numa mais estreita integração comunitária e monetária. Pretendeu-se reduzir o papel do Estado à definição de um quadro legal que, abstrata e genericamente, delimitasse o poder das organizações dos agentes económicos e fiscalizasse apenas o acatamento das regras e dos limites impostos. Com esse fim, foram feitas tentativas de mudança radical na legislação relativa à contratação coletiva e ao direito à greve, em nome do “dever da paz social”. Foi o caso em 1985, 1986 e em 1987.

14 / 52

O Decreto-Lei nº 65/87 de 6 de fevereiro¹⁰ revogou todas as disposições legais que consagravam a necessidade de aprovação dos mapas de horário de trabalho ou que sancionavam a falta do cumprimento dessa obrigação, bastando o envio de uma cópia à administração pública. “Esta exigência revela-se hoje injustificada e desajustada em relação ao papel que o Estado deve assumir”, refere-se no preâmbulo. “É desnecessária a aprovação dos mapas de horário de trabalho” e “a correção material e formal dos mapas passa a ser da exclusiva responsabilidade das entidades patronais que os elaboram”.

Com base no Acordo Económico e Social de 19/10/1990, fechado em sede de Comissão Permanente da Concertação Social e respaldado na autorização legislativa parlamentar, o Decreto nº 398/91 de 16 de

¹⁰ <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/662891/details/normal?q=decreto-lei+65%2F87+de+6+de+fevereiro+>

fevereiro¹¹, tentou enquadrar o “objetivo de progresso generalizado a nível internacional” para a redução do tempo de trabalho com o da “produtividade e competitividade das empresas”, frisando-se que “só a evolução simultânea da redução com adaptação dos tempos de trabalho à exigências do funcionamento competitivo das empresas pode potenciar melhor qualidade de vida com segurança de emprego”.

O diploma reduziu a duração máxima semanal de 48 para 44 horas, mantendo a diária de 8 horas; fixou o percurso para a redução até às 40 horas em 1995, ao ritmo de uma hora por ano, a definir em convenção coletiva; e determinou que a redução seria feita com a adoção de um dia de descanso semanal complementar, para além do dia de descanso semanal obrigatório. Mas por outro, abriu-se a porta ao *regime de adaptabilidade*, o que, ajustando forçadamente os horários de trabalho às necessidades de produção, sapou o regime do *trabalho suplementar* e colocou os trabalhadores à disposição da empresa por períodos maiores de tempo, sem necessidade de pagamento adicional. Definiu-se que, “por convenção coletiva, a duração normal de trabalho pode ser definida em *termos médios*, caso em que o período normal de trabalho diário pode ser aumentado até ao limite de 2 horas, sem que a duração de trabalho semanal exceda as 50 horas”. Essa média poderia ser “apurada por referência ao período fixado na convenção coletiva ou, na falta de disposição expressa desta, por referência a períodos de três meses”, não se contando nesse cálculo o *trabalho suplementar* realizado “por motivo de força maior”. Ou seja, os limites máximos de trabalho eram *em média* mantidos, mas passava a poder ajustar-se o período normal de trabalho até outros limites, sem que por isso se tivesse de pagar *trabalho suplementar*.

15 / 52

Além dessa medida, alargou-se o âmbito das situações que poderiam ter isenção de horário (ou seja, desvinculando essas situações do pagamento da remuneração por *trabalho suplementar*), passando a abranger a “execução de trabalhos preparatórios ou complementares que pela sua natureza só possam ser efetuados fora dos limites dos horários normais de trabalho” e o “exercício regular da atividade fora do estabelecimento”. Facilitou-se a adoção de regimes de laboração contínua e de turnos rotativos através de alterações ao regime especial de gozo de dias de descanso e da isenção da suspensão da laboração de um dia completo por semana em estabelecimentos industriais. Alargou-

¹¹ <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/289069/details/normal?q=decreto-lei+n%C2%BA%20398%2F91+>

se o âmbito das atividades que poderiam laborar no dia de descanso semanal. Determinou-se que, por convenção coletiva, o gozo do dia de descanso complementar poderia ser “de forma repartida ou diferenciada, desde que continuado” deixando cair o direito das convenções coletivas de conceder dias de descanso complementar. Alargou-se o limite máximo de *trabalho suplementar* de 160 para 200 horas anuais. Determinou-se que, por convenção coletiva, o período normal de trabalho diário de trabalhadores que prestem trabalho, exclusivamente, nos dias de descanso semanal dos restantes trabalhadores da empresa ou estabelecimento pode ser aumentado até ao limite de 2 horas”. Desregulou-se o gozo do descanso compensatório por *trabalho suplementar* prestado em dia útil e em dia feriado. Dispensou-se as empresas do visto dos trabalhadores no livro de registo do *trabalho suplementar* “quando o registo do início e termo da prestação de trabalho seja feito por meios computadorizados”. Estipulou-se que, em janeiro e julho de cada ano, “a entidade empregadora deve enviar à Inspeção-Geral do Trabalho relação nominal dos trabalhadores que efetuaram *trabalho suplementar* durante o semestre anterior (...), visada pela comissão de trabalhadores”. Eliminou-se os acréscimos de contribuição de 25% para o Fundo de Desemprego devidos por prestação de *trabalho suplementar*.

16 / 52

Em 1995, com a formação de um governo socialista, coordenado por António Guterres, abriu-se novas perspetivas para a concretização da semana de 40 horas. Mas a Lei nº 21/96 de 23 de julho¹², manteve o mesmo espírito de compatibilização da redução de tempo de trabalho com a *adaptabilidade* de horários.

Em 1999, a legislação nacional adotou a Convenção nº 171 da OIT¹³ sobre o *trabalho noturno* e alterou as normas de 1971. O *trabalho noturno* deixou de ser considerado como o que era realizado entre as 20 horas e as 7 horas, para ser “o prestado num período com a duração mínima de sete horas e máxima de onze horas, compreendendo o intervalo entre as 0 e as 5 horas”. Se antes, eram 11 horas as consideradas como *trabalho noturno*, abria-se agora a porta para uma redução para apenas de 7 horas, reduzindo o âmbito do *trabalho suplementar* em horário noturno.

¹²<https://dre.pt/web/guest/pesquisa//search/417040/details/normal?q=Lei+n%C2%BA%2021%2F96+de+23+de+Julho>

¹³ <https://dre.pt/application/file/656735>

Já no século XXI e à medida que o ritmo de crescimento da economia portuguesa se foi sintonizando com o da União Europeia, a taxa de desemprego não parou de subir. A taxa oficial de desemprego passou de 3,0% em 2000 para 8% em 2007/08. E caso se pretendesse medir o grau de subutilização da mão-de-obra - considerando os grupos de ativos e de não ativos não incluídos na taxa oficial de desemprego¹⁴ - a taxa de subutilização do trabalho passou de 5,3% em 2000 para uns 11% em 2007/08, chegando a atingir - no momento em que a Lei n.º 23/2012 entrou em vigor - cerca de 25,8% (corresponde a uma taxa oficial de desemprego de 17%). Havia quase 1,2 milhões de pessoas em busca de um emprego e 250 mil que procuravam trabalhar mais horas.

Apesar disso, as alterações legais envolvendo o *trabalho suplementar* foram surdas a esta situação de grave subutilização dos trabalhadores. Foi nesse período que se deram as alterações mais profundas e complexas à organização do tempo de trabalho, fundamentadas como sendo a melhor forma de preservar o emprego existente e de criar mais emprego, através de uma maior competitividade das empresas. Na realidade, as disposições legais foram no sentido de segmentar os ativos entre aqueles que, trabalhando, tinham de trabalhar ainda mais horas, e os que não tendo emprego, ficavam *de fora*.

17 / 52

A *cavaló* de uma necessária sistematização da dispersa legislação do trabalho, e sem qualquer discussão prévia em concertação social, o governo PSD/CDS apresentou uma completa e exaustiva proposta de lei, preparada de forma pouco transparente fora da administração pública, que culminou na Lei n.º 99/2003, de 27 de agosto, que aprovou o *Código do Trabalho*, em que se aprofundou a tendência antes delineada no sentido de uma desarticulação e desregulação dos horários de trabalho, em prejuízo de uma maior conciliação do tempo de trabalho e familiar ou ócio, com efeitos na saúde dos trabalhadores, mas em benefício das margens empresariais. As alterações seguintes foram ainda mais fundo nessa tendência, nomeadamente, a Lei n.º 7/2009, de 27 de agosto (novo Código do Trabalho), aprovadas por um Parlamento de maioria socialista com o apoio em geral do PSD e CDS, e depois agravadas pela Lei n.º 23/2012, de 25 de Junho, aprovadas pela maioria PSD/CDS.

¹⁴ Proporção no total da população ativa do total de desempregados, de inativos que gostariam de trabalhar e de empregados que gostariam de trabalhar mais horas do que aquelas que trabalham

Frisando a obrigatoriedade do trabalhador de realizar a prestação de *trabalho suplementar*, o Código do Trabalho estabeleceu limites máximos bastante largos à utilização *extraordinária* dos trabalhadores, os quais ainda estão em vigor. Passou a ser de 175 horas por ano nas micro e pequenas empresas (até 50 trabalhadores), de 150 horas anuais nas médias e grandes empresas (mais de 50 trabalhadores), com um limite máximo de duas horas por dia normal de trabalho, podendo os limites ir até às 200 horas por Instrumento de Regulamentação Coletiva de Trabalho (IRCT). O *trabalho suplementar* em tempo parcial passou a ter um limite máximo de 80 horas anuais ou o correspondente à proporção entre o respetivo período normal de trabalho e o do trabalhador a tempo completo. Mas esse limite pode ser alargado até 130 horas anuais, mediante acordo entre o “trabalhador e o empregador” ou, estando previsto em IRCT, até 200 horas. Em dia de descanso semanal, obrigatório, complementar ou feriado, o limite corresponde ao do período normal de trabalho. Em dia de descanso complementar, teria um número de horas igual a meio período normal de trabalho diário. O registo do *trabalho suplementar* sofreu alterações, sempre no sentido de reduzir as obrigações das empresas, mas ao mesmo tempo criando dificuldades a um controlo por parte das autoridades à realização do *trabalho suplementar* e ao seu devido pagamento, potenciando o risco para os trabalhadores de fazer desaparecer provas da realização desse trabalho, útil em processos judiciais. Por norma fixada em 2003, a empresa tinha o dever de “possuir um registo de trabalho suplementar onde, antes do início da prestação e logo após o seu termo, são anotadas as horas de início e termo do trabalho suplementar”, o qual deveria ser mantido por cinco anos. O registo das horas de trabalho suplementar deveria “ser visado pelo trabalhador imediatamente a seguir à sua prestação”. Desse registo, deveria “constar sempre a indicação expressa do fundamento da prestação de trabalho suplementar, além de outros elementos fixados em legislação especial”, bem como “os períodos de descanso compensatório gozados pelo trabalhador”, quantificado em 25% do tempo de *trabalho suplementar* realizado. A empresa era obrigada, nos meses de janeiro e julho de cada ano, a “enviar à Inspeção-Geral do Trabalho relação nominal dos trabalhadores que prestaram trabalho suplementar durante o semestre anterior, com discriminação do número de horas prestadas (...), visada pela comissão de trabalhadores ou, na sua falta, em caso de trabalhador filiado, pelo respetivo sindicato”. Mas em 2009, o novo Código reduziu a obrigação para uma comunicação anual. Estas normas pecaram por eficácia, já que

são os próprios trabalhadores que realizaram horas extraordinárias a declarar ao Instituto Nacional de Estatística (INE), no âmbito da realização do Inquérito ao Emprego, que cerca de metade das horas extraordinárias realizadas não são pagas. Desconhece-se a razão pela qual cerca de metade desse *trabalho suplementar* não é pago, mas admite-se que essa percepção dos trabalhadores advinha do incumprimento das regras legais e também da aplicação das normas que transformaram trabalho para lá do horário de trabalho – por definição *trabalho suplementar* – em apenas trabalho, sem qualquer pagamento *extraordinário*.

Entre estas regras, encontram-se, as relativas aos *regimes de adaptabilidade* criados no Código do Trabalho de 2003, que se estenderam a um largo espectro de atividades, aprofundadas nas alterações de 2009. Mas a desregulação mais eficaz dos horários de trabalho e, com eles, o desvirtuamento mais alargado do regime de *trabalho suplementar* verificou-se com a criação do *banco de horas*.

Por IRCT, o período normal de trabalho passou a poder ser aumentado até 4 horas por dia, até 60 horas semanais, sendo a compensação desse acréscimo feita por redução equivalente do tempo de trabalho, aumento do período de férias ou pagamento em dinheiro ou, desde agosto de 2012, em combinações de várias destas formas. Foi igualmente criado o *banco de horas individual*, por mero acordo “entre empregador e trabalhador”, em que o período normal de trabalho passaria a ser aumentado até duas horas diárias e 50 horas semanais até um limite de 150 horas anuais. O *banco de horas grupal*, caso a proposta patronal fosse bem recebida por 75% dos trabalhadores de uma equipa, seção ou unidade, teria de ser aceite por todos. Por outras palavras, os acréscimos ao horário de trabalho – por definição *trabalho suplementar* - deixavam de ser pagos com uma retribuição *extraordinária* e passavam a ser meros prolongamentos do horário de trabalho, compensados de formas desreguladas, a bel-prazer dos responsáveis das empresas.

19 / 52

Da reforma de 2012, em especial

a) Antecedentes:

O período que antecedeu a reforma legislativa de 2012 foi profundamente marcado pelo contexto económico e político que, à data, a nível interno, foi a pedra de toque que permitiu justificar uma denominada política de austeridade. Foi essa conjuntura que

determinou a celebração de um Memorando de Entendimento entre o governo português, a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o FMI¹⁵ que, considerando o teor das medidas aí previstas, teria um profundo impacto na legislação do trabalho.

O Memorando de Entendimento, por sua vez, traduzia já algumas das opções delineadas na concertação social, mormente as que resultam do Acordo Tripartido para a Competitividade e Emprego¹⁶. Assim, medidas relativas à descentralização organizada da contratação coletiva ou à redução das compensações devidas em virtude da cessação dos contratos de trabalho encontravam-se já previstas naquele Acordo.

No que respeita especificamente às políticas inscritas no Memorando de Entendimento, preconizava-se a necessidade de cumprir um conjunto de objetivos:

- Revisão do sistema de prestações de desemprego com o objetivo de reduzir o risco de desemprego de longa duração e, ao mesmo tempo, fortalecer as redes de apoio social;

- Implementação de reformas da legislação relativa à proteção ao emprego para combater a segmentação do mercado de trabalho, promover a criação de emprego e facilitar a transição dos trabalhadores entre várias atividades, empresas e sectores;

- Facilitação dos regimes dos tempos de trabalho para conter flutuações de emprego ao longo do ciclo, acomodar melhor as diferenças de padrões de trabalho nos diferentes setores e empresas e aumentar a competitividade das empresas

- Promoção de uma evolução dos custos do trabalho consistente com a criação de emprego e a melhoria da competitividade;

- Garantir boas práticas e recursos apropriados para Políticas Ativas do Mercado de Trabalho, com o objetivo de melhorar a empregabilidade

¹⁵ Texto traduzido do Memorando de entendimento sobre as condicionalidades da política económica, disponível em http://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou_pt_20110517.pdf

¹⁶ Acordo Tripartido para a Competitividade e Emprego, subscrito em 22 de março de 2011, pelo Governo, pela CAP – Confederação dos Agricultores de Portugal, pela CCP – Confederação do Comércio e Serviços de Portugal, pela CIP – Confederação Empresarial de Portugal, pela CTP – Confederação do Turismo de Portugal e pela UGT – União Geral dos Trabalhadores, ou seja, pela generalidade dos parceiros sociais com exceção da CGTP – Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (disponível em <http://www.ces.pt/download/719/AcordoTripCompetEmprego.pdf>)

dos jovens e das categorias desfavorecidas e minorar os desajustamentos no mercado de trabalho.

Para o cumprimento desses objetivos, o texto do Memorando de Entendimento sugeria a reformulação de um conjunto de normas e programas a três níveis: Proteção no Desemprego, Relações de Trabalho (tanto na sua dimensão individual como coletiva) e Políticas Ativas do Mercado de Trabalho.

Foquemo-nos nas medidas aí previstas e relativas ao **Regime do Tempo de Trabalho**:

i. Realização de uma avaliação sobre o aumento dos elementos de flexibilidade pelos parceiros sociais, associados à revisão do Código do Trabalho de 2009 e, paralelamente, promover a flexibilidade dos tempos de trabalho, incluindo as modalidades que permitam a adoção do regime laboral do *banco de horas*, de forma direta e por acordo mútuo entre empregador e trabalhador ao nível da empresa.

ii. Implementação dos compromissos constantes do Acordo Tripartido relativos aos regimes dos tempos de trabalho e da redução temporária do período normal de trabalho ou suspensão do contrato de trabalho em situação de crise empresarial, facilitando o cumprimento de requisitos por parte dos empregadores para a introdução e renovação destas medidas.

iii. Redução da retribuição devida pela prestação de trabalho suplementar prevista no Código do Trabalho: (i) redução para o máximo de 50% (dos 50% para a primeira hora de trabalho suplementar, 75% para as horas seguintes e 100% para o trabalho suplementar em dia de descanso semanal ou em feriado); (ii) eliminação do descanso compensatório correspondente a 25% do trabalho suplementar prestado. Possibilidade de estas normas poderem ser alteradas, tanto em sentido mais favorável como menos favorável, por instrumento de regulamentação coletiva de trabalho.

A materialização destas linhas orientadoras passou, uma vez mais, pelo crivo da concertação social, tendo a generalidade dos parceiros sociais, com exceção da CGTP, acordado na sua concretização, o que determinou a celebração de um Compromisso para o Crescimento,

Competitividade e Emprego¹⁷. De referir, no entanto, que neste acordo tripartido, previa-se um conjunto de medidas que tendo estado na base das alterações legislativas verificadas, em algumas situações, foi além da mera aceitação das linhas de orientação constantes do Memorando de Entendimento.

b) A Lei n.º 23/2012, de 25 de junho

Assim, no cumprimento das disposições contantes do Memorando de Entendimento e em consonância com o Compromisso Tripartido, foram introduzidas diversas alterações legais, no que concerne ao ***Regime do Tempo de Trabalho***:

- Introdução de um Banco de Horas Individual¹⁸: A admissibilidade deste mecanismo de flexibilidade dos tempos de trabalho, encontrava-se circunscrito à sua previsão em instrumento de regulamentação coletiva, celebrado entre sindicatos e empregadores. No entanto, a reforma laboral de 2012 veio permitir que, mediante acordo direto entre empregador e trabalhador, isto é, sem a necessidade de recurso à negociação coletiva, o período normal de trabalho fosse aumentado até 2 horas diárias (num máximo de 50 horas semanais) durante determinado período. Introduziu-se, ainda, uma presunção de aceitação por parte do trabalhador, caso não deduzisse oposição expressa à proposta do empregador.

- Introdução de um Banco de Horas Grupal¹⁹: A introdução desta modalidade possibilitou a extensão do regime de banco de horas a determinada equipa, seção ou unidade económica quando 75% desses trabalhadores aceitassem a sua aplicação. A introdução desta faculdade revelou-se particularmente problemática, nomeadamente porque permitiu que o regime de banco de horas fosse aplicável a um trabalhador que expressamente recusasse a sua aplicação, retirando, desta forma, grande parte da razão de ser do mecanismo de recusa previsto para o Banco de Horas Individual.

¹⁷ Celebrado pelos parceiros sociais (com exceção da CGTP) em 18 de janeiro de 2012, disponível em http://www.ces.pt/download/1022/Compromisso_Assinaturas_versao_final_18Jan_2012.pdf.

¹⁸ Art. 208.º-A do CT, na versão aprovada pela L. n.º 23/2012, de 25/6

¹⁹ Art. 208.º-B do CT, na versão aprovada pela L. n.º 23/2012, de 25/6

- Redução temporária do período normal de trabalho ou suspensão do contrato de trabalho em situação de crise empresarial²⁰: A reforma de 2012 incorporou na generalidade as orientações constantes do Memorando de Entendimento, sem desvios assinaláveis.

- Redução da retribuição devida pela prestação de trabalho suplementar²¹: reduziu-se a metade o pagamento na 1ª hora de trabalho suplementar (de 50 para 25% da retribuição horária em dia útil) e nas horas seguintes (de 75 para 37,5% da retribuição horária em dia útil). Determinou-se também a eliminação do descanso compensatório previsto na lei (25% do *trabalho suplementar* realizado), reduzindo o tempo de descanso dos trabalhadores e transformando-o em tempo efetivo de produção. De igual forma, a retribuição devida por trabalho normal em dia feriado em empresa não obrigada a suspender o funcionamento foi reduzida: passou de “acréscimo de 100 % da retribuição correspondente” com direito a um descanso compensatório de igual duração, para um “acréscimo de 50 % da retribuição correspondente” e com direito a descanso compensatório de apenas “metade do número de horas prestadas”. De igual forma, eliminou-se a norma que determinava que o descanso compensatório devido pela prestação de trabalho suplementar em dia útil ou feriado, podia “ser substituído por prestação de trabalho remunerada com acréscimo não inferior a 100 %, mediante acordo entre empregador e trabalhador” (que, em microempresa ou pequena empresa e por motivo atendível relacionado com a organização do trabalho, o descanso compensatório podia “ser substituído por prestação de trabalho remunerada com um acréscimo não inferior a 100 %”). Por sua vez, estas alterações determinaram, também, em muitos casos, a redução da remuneração devida por isenção de horário de trabalho, uma vez que esta se encontra nos termos da legislação laboral, supletivamente, indexada ao pagamento das horas de trabalho suplementar.

23 / 52

Ademais, a reforma de 2012 estipulou a nulidade de cláusulas de instrumentos de regulamentação coletiva celebrados antes da entrada em vigor da Lei n.º 23/2012, de 25/6 quando estes dispusessem sobre descanso compensatório por trabalho suplementar. Paralelamente, estabeleceu-se a suspensão de cláusulas, quer elas constassem de contrato de trabalho ou de convenção coletiva, por um período de 2 anos (contado a partir da entrada em vigor daquele diploma), que

²⁰ Arts 298.º a 308.º do CT, na versão aprovada pela L. n.º 23/2012, de 25/6

²¹ Arts. 229.º, 230, 268.º e 269.º do CT, na versão aprovada pela L. n.º 23/2012, de 25/6 (também art. 7.º)

dispusessem sobre acréscimos de pagamento de trabalho suplementar superior ao estabelecido no Código do Trabalho. Contudo, cumpre referir que, apesar de o Memorando de Entendimento prever a redução para metade desses acréscimos retributivos, a redação do texto era clara no sentido de permitir que as normas legais adotadas nesta matéria pudessem ser alteradas, em sentido superior ou inferior, por instrumentos de regulamentação coletiva)²².

²² Esta previsão é particularmente importante na medida em que, como veremos, algures no processo legislativo (e no próprio Acórdão n.º 602/2013 do Tribunal Constitucional), foi absolutamente esquecida. A propósito do art. 7.º da Lei n.º 2372012, o Tribunal Constitucional entendeu ser necessário “começar por estabelecer se a norma legal tem carácter supletivo ou imperativo” e, verificando-se essa imperatividade, “se é compatível com a reserva constitucional de convenção coletiva”. Assim, analisando as normas constantes do art. 7.º da Lei 23/2012, de 25 de junho, o Tribunal Constitucional – pronunciou-se no seguinte sentido:

- Relativamente à norma contida no n.º 1 considerou que não se verificava qualquer vício de inconstitucionalidade uma vez que o regime relativo à cessação do contrato de trabalho tem carácter imperativo. Além disso, a norma apreciada apenas procedia à definição de balizas ao exercício da autonomia coletiva e, como tal, não excedia a simples regulamentação do direito de contratação coletiva nem invadia o respetivo âmbito de protecção.

- No que diz respeito às normas constantes dos n.ºs 2 e 3 (eliminação do descanso compensatório por trabalho suplementar e majoração de férias previstos em IRCT), diferentemente, o Tribunal Constitucional entendeu que estas normas não eram condição necessária nem suficiente para a produção dos resultados pretendidos pelo legislador (que era a padronização dos regimes convencionais tendo em vista a diminuição dos custos do trabalho) porque, por exemplo, nada impediria que as partes pudessem celebrar, no futuro, novas convenções coletivas que consagassem as mesmas soluções, ou outras de índole mais favorável. Nesse sentido, o Tribunal Constitucional acentuou, na sua decisão, que a inadequação dessas medidas comprova simultaneamente a sua desnecessidade, pelo que as declarou inconstitucionais por violarem as disposições conjugadas dos art. 56.º, n.ºs 3 e 4 e 18, n.º 2 da CRP;

- Por sua vez, no que diz respeito à norma insita no n.º 4 (suspensão durante 2 anos – entre 1 de Agosto de 2012 e 1 de agosto de 2014 – de cláusulas de IRCT que disponham sobre acréscimos devidos por trabalho suplementar superiores aos previstos no Código do Trabalho ou sobre a retribuição do trabalho normal prestado em dia feriado – ou descanso compensatório devido por essa prestação, em empresa não obrigada a suspender o funcionamento nesse dia), o Tribunal Constitucional, embora reconhecendo a manifesta ingerência desta norma no âmbito de protecção do direito de contratação coletiva, fez um apelo expresso às metas e compromissos assumidos no quadro do Memorando de Entendimento para justificar a não declaração de inconstitucionalidade.

Contudo, neste ponto a decisão é, no mínimo, discutível uma vez que, ainda que o Memorando de Entendimento previsse que em termos legais houvesse uma diminuição desses valores devidos pelo trabalho suplementar, não é menos verdade que referia expressamente a possibilidade de, por contratação coletiva, tais limites poderem continuar a ser mais elevados, respeitando, de forma plena, a autonomia coletiva. Efectivamente, não deixa de ser particularmente chocante que o Tribunal Constitucional fundamente a sua decisão com base no conteúdo do Memorando de Entendimento quando, na verdade, o texto do predito documento aponta no sentido exatamente oposto àquele que fundamenta a decisão.

Assim, embora reconhecendo que esta norma restringe o direito à contratação coletiva, entendeu o Tribunal Constitucional que, apesar disso, atendendo ao seu carácter transitório e aos compromissos assumidos em virtude do M.Ent, a norma não era inconstitucional.

- Finalmente, relativamente à norma constante do n.º 5 (redução legal automática das cláusulas de IRCT que disponham sobre as matérias referidas no n.º anterior e que não sejam revistas até 1 de Agosto de 2014, estipulando que os montantes aí previstos passariam automaticamente para metade), tendo considerado que era inidónea para assegurar uma padronização dos regimes convencionais aplicáveis – porquanto as partes, através da celebração de novas convenções, poderiam estipular os mesmos valores (ou superiores) àqueles que o preceito visa modificar – o Tribunal Constitucional

Além disso, ainda neste âmbito, a reforma de 2012, a pretexto de reduzir formalidades burocráticas, determinou a extinção de diversos procedimentos e comunicações, anteriormente obrigatórios (deferimento tácito do requerimento de redução ou exclusão do intervalo de descanso; eliminação da obrigatoriedade do envio do mapa de horário de trabalho, do envio do acordo de isenção de horário e da obrigatoriedade do envio do regulamento de empresa).

Evolução da utilização do trabalho suplementar

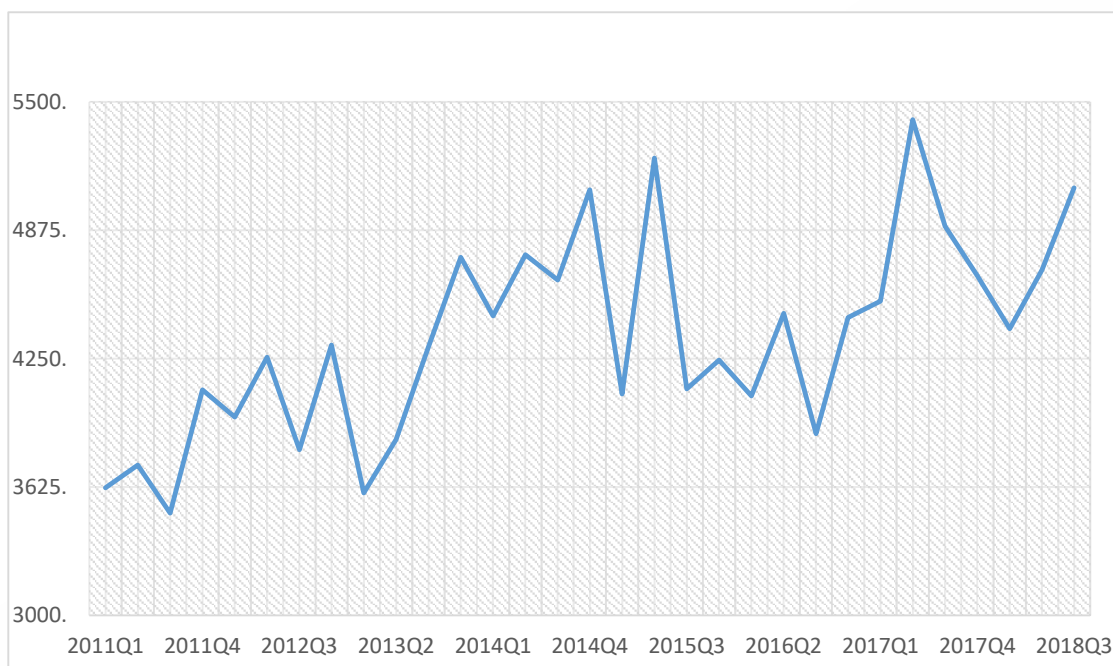
O enquadramento legal do trabalho suplementar sofreu, como se referiu, alterações significativas em 2012, no contexto de um pacote de reformas laborais acordadas com a Troica. Cerca de sete anos depois, é pertinente fazer uma análise dos impactos eventuais dessa alteração.

25 / 52

Existem quatro indicadores do Inquérito ao Emprego cuja análise é central na análise da evolução do trabalho suplementar: o número total de horas trabalhadas por semana, a percentagem de trabalhadores que realizam horas extraordinárias e o número médio semanal de horas extraordinárias realizadas (Figura 1). A análise está temporalmente enquadrada entre o 1º trimestre de 2011 e o 3º trimestre de 2018. Infelizmente, a quebra da série estatística do INE em 2011 não permite uma análise para um horizonte temporal mais amplo, como seria desejável.

Figura 1

Nº Total de Horas de Trabalho Suplementar semanal

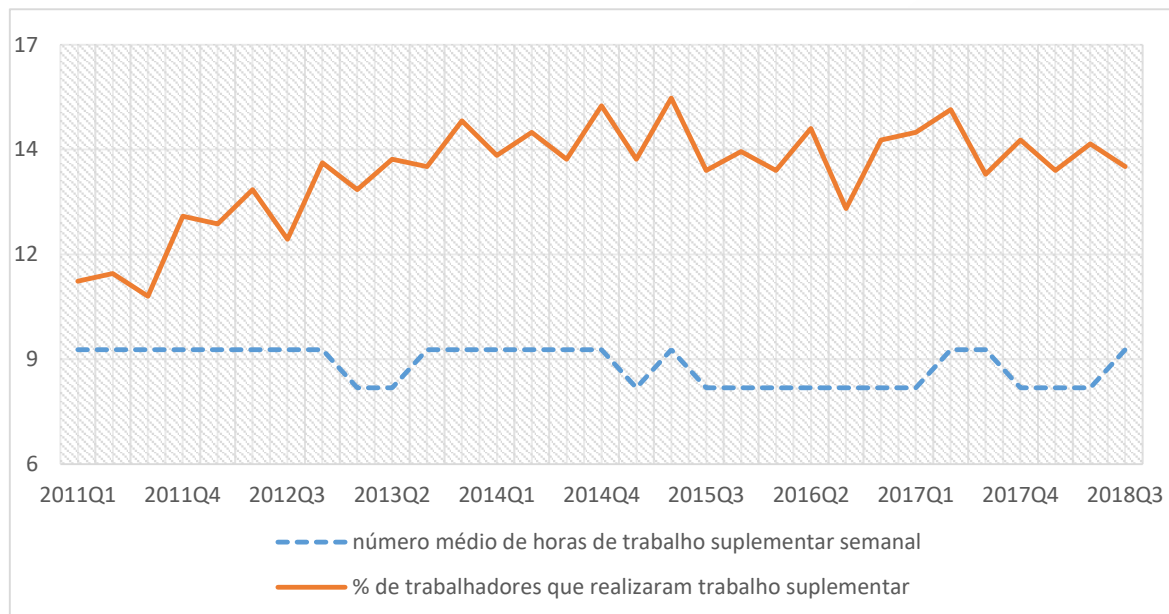


Fonte: *Inquérito ao Emprego, INE*

Uma primeira análise do número de horas semanais de trabalho suplementar revela que a série tem um perfil muito acidentado, marcada por sucessivas pequenas flutuações, possivelmente explicadas por um padrão de sazonalidade no recurso ao trabalho suplementar. Contudo, um olhar mais minucioso sobre a sua evolução (Figura 2) permite-nos distinguir dois períodos: um primeiro, situado entre o 1º trimestre de 2011 e o 1º trimestre de 2013, onde o valor da variável oscila, salvo exceções marginais, entre as 3500 e as 4300 horas semanais; e um segundo período, compreendido entre o 1º trimestre de 2013 e o fim da amostra, onde o seu valor se situa consistentemente entre as 4500 e as mil horas – com a exceção de alguns valores entre o último trimestre de 2015 e o último trimestre de 2016. Os valores iniciais e finais da amostra são também elucidativos dessa tendência de crescimento: no 1º trimestre 2011 realizaram-se, aproximadamente, 3731 horas de trabalho suplementar semanal, o que contrasta com as cerca de 5081 horas de trabalho suplementar no final da amostra, no 3º trimestre de 2018.

Figura 2

N.º médio de horas e % de trabalhadores que realizaram trabalho suplementar



Fonte: *Inquérito ao Emprego, INE*

Essencial para compreender o progresso do número de horas extraordinárias é olhar para as duas séries que são determinantes na sua evolução. É evidente a estabilidade do número médio de horas de trabalho suplementar durante todo o intervalo, com o seu valor a situar-se entre as 8 e as 9 horas semanais durante toda a amostra²³, o que permite a conclusão de que não é esta variável que permite explicar o comportamento mais volátil do número total de horas de trabalho extraordinário semanal. Ilação diferente pode ser extraída da análise da percentagem de trabalhadores que realizam trabalho suplementar: à semelhança do número total de horas extraordinárias semanais, é possível identificar dois intervalos de variação distintos. O primeiro situa-se entre o início da amostra e o 3º trimestre de 2012 e corresponde a variações situadas, grosso modo, entre os 10% e os 13%. O segundo intervalo, que se estende do 3º trimestre de 2012 até ao final da amostra, é caracterizado por variações percentuais entre valores superiores, compreendidos, globalmente, entre os 14% e os 16% (com a exceção do 3º trimestre de 2016).

²³ Deve-se reservar, no entanto, alguma cautela no que respeita a esta estabilidade: uma vez que o inquérito ao emprego regista o número de horas médio com arredondamento à unidade, o número de horas médias semanais realizadas pode registar pequenas flutuações não representadas pela série (ex: valores de horas semanais de 7,5h, 7,9h ou 8,3h aparecem sempre arredondadas para 8h).

Esta breve análise permite-nos retirar duas importantes conclusões:

i) Apesar da elevada volatilidade, o número de horas de trabalho suplementar apresentou uma tendência consistente de crescimento ao longo do período analisado.

O crescimento do número de horas de trabalho suplementar foi quase integralmente explicado pelo aumento percentual do número de trabalhadores que realizam trabalho suplementar, observando-se, pelo contrário, um padrão estável do número de horas médias de trabalho suplementar.

ii) Essa tendência de crescimento tem início no período compreendido entre o 3º trimestre de 2012 e o 1º trimestre de 2013.

O facto deste período temporal coincidir com a implementação de um vasto pacote de medidas que alteraram significativamente a contabilização e a remuneração das horas de trabalho suplementar sugere que essas alterações legislativas podem explicar a tendência de crescimento verificada.

28 / 52

Nas seções seguintes, serão analisadas as alterações legislativas numa perspetiva legal e de contabilização do seu impacto no que respeita ao custo efetivo do trabalho suplementar para as empresas.

O impacto da alteração legislativa no custo relativo do trabalho suplementar

Esta secção pretende analisar o impacto da alteração legislativa no custo da hora de trabalho suplementar e no seu custo relativo em relação à hora normal de trabalho. A análise será dividida em três momentos, com grau crescente de detalhe.

i) Análise da evolução do custo da hora suplementar (sem considerar o efeito dos subsídios e do descanso compensatório)

Para realizar esta análise é fundamental conhecer o processo de cálculo da remuneração da hora normal de trabalho constante da legislação. O Decreto-Lei nº 874/76²⁴ que definiu o regime jurídico de férias, feriados e faltas, estipulou estranhamente no seu último artigo que o valor da retribuição horária era dado por:

29 / 52

$$R_h = \frac{\text{Remuneração base mensal} \times 12}{52 \times n}$$

Onde R_h representa o valor da hora normal de trabalho e n o número de horas normais da duração semanal do trabalho (ex: 40h, se tomarmos como exemplo o fixado no Código do Trabalho para os trabalhadores do setor privado).

O custo global de uma hora normal de trabalho para o empregador difere, no entanto, deste valor. O primeiro fator que distancia a remuneração horária fixada em lei do custo global da hora trabalhada é a taxa social única (deixaremos o segundo elemento para a análise do

²⁴ <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/416438/details/normal?q=decreto-lei+874%2F76>

ponto ii)). Por cada hora normal de trabalho, o empregador tem o custo associado da Taxa Social Única (TSU), fixada em 23,75%. Assim, temos que o custo da hora normal trabalhada é dado por:

$$C_{HN} = R_H \times (1 + TSU_E)$$

Onde C_{HN} é o custo global da hora normal trabalhada e TSU_E é o valor de taxa social única paga pelos empregadores.

De seguida, é necessário deter a nossa atenção no cálculo da hora de trabalho suplementar. De acordo com a legislação, todas as tipologias de trabalho suplementar são fixadas tendo como referência a remuneração horária fixada por lei. Com efeito, e tendo presente que as horas de trabalho suplementar também são objeto de cobrança de TSU, podemos chegar à seguinte expressão geral:

$$C_{TS} = R_H \times (1 + TSU_E) \times (1 + A_{TS})$$

30 / 52

Onde C_{TS} representa o custo da hora de trabalho suplementar e A_{TS} representa o acréscimo por trabalho suplementar.

A lei nº23/2012 introduziu alterações muito expressivas no valor do acréscimo do trabalho suplementar nas três principais categorias existentes, introduzindo um corte do seu valor para metade : o acréscimo da 1ª hora de trabalho suplementar em dia útil passou de 50% para 25%, as restantes horas de trabalho suplementar em dia útil passaram de um acréscimo de 75% para 37,5% e a hora de trabalho suplementar em dia de descanso/dia feriado teve uma diminuição do acréscimo correspondente de 100% para 50%.

A tabela seguinte (Tabela 1) condensa os dados expostos até este ponto e regista dois novos dados: a comparação do valor da hora de trabalho suplementar com o valor da hora do trabalho suplementar, antes e após a alteração legislativa, e a evolução percentual do valor da hora de trabalho suplementar.

Tabela 1

| | | | | | | |
|---|-----------------|--|-----------------|--|---|-----------|
| Custo legal da hora normal de trabalho | | $CH_N = R_H \times TSU_E$ | | | | |
| Custo da hora suplementar de trabalho | | $CH_{TS} = R_H \times (1 + TSU_E) \times (1 + A_{TS})$ | | | | |
| $TSU_E = 0,2375(23,75\%)$ | | | | | | |
| Antes da alteração legislativa | | | | Depois da alteração legislativa | | |
| Dia útil | | Dia de descanso/ Dia feriado | Dia útil | | Dia de descanso/ Dia feriado | |
| 1ª hora | Horas restantes | 1ª hora/horas restantes | 1ª hora | Horas restantes | 1ª hora/horas restantes | |
| A_{TS} | 0,5(50%) | 0,75(75%) | 1(100%) | 0,25(25%) | 0,375(37,5%) | 0,5(50%) |
| CH_{TS} | $1,50CH_n$ | $1,75CH_n$ | $2CH_n$ | $1,25CH_n$ | $1,375CH_n$ | $1,5CH_n$ |
| Variação % da CH_{TS} | | | | -17% | -22% | -25% |
| Acréscimo % do CH_{TS} face ao CH_n | +50% | +75% | +100% | +25% | +37,5% | +50% |

A última linha da tabela captura a magnitude da desvalorização do custo do trabalho suplementar face ao custo da hora normal, com a diminuição da sua proporção para metade do valor anterior. De igual modo, o custo da hora de trabalho suplementar regista uma trajetória negativa expressiva, que vai desde os -17%, no caso da 1ª hora de trabalho em dia útil, até os -25%, em relação à hora de trabalho suplementar em dia de descanso/feriado.

ii) Análise da evolução do custo da hora suplementar, considerando o efeito dos subsídios de Natal e de férias (e não considerando o efeito do descanso compensatório)

Apesar de ser elucidativa da diminuição do custo relativo do trabalho suplementar, a análise do ponto anterior subestima o seu valor. Para entendermos esta afirmação, é útil recordar a fórmula que fixa legalmente a hora de trabalho normal:

$$R_h = \frac{\text{Remuneração base mensal} \times 12}{52 \times n}$$

A fórmula considera a totalidade dos meses do ano (12) no numerador e a totalidade das semanas no denominador (52). Mas o valor calculado não corresponde ao custo efetivo da hora normal. Porquê? Porque, legalmente, cada hora de trabalho suplementar atribui o direito de remuneração ao trabalhador dos montantes correspondentes ao subsídio de Natal e de férias. Assim, no numerador, a remuneração base mensal deveria ser multiplicada por 14 meses, ao invés dos 12 meses fixados por lei. Por outro lado, o denominador encontra-se inflacionado, já que contempla todas as semanas do ano, quando o mais razoável seria descontar o número de semanas correspondentes às férias do trabalhador (lato senso, 1 mês, se incluirmos os dias de fim-de-semana). Com efeito, a remuneração horária fixada na legislação encontra-se subavaliada pela ação conjugada destes dois efeitos.

32 / 52

O ajustamento da remuneração horária fixada na lei ao custo efetivo da hora normal trabalhada implica, nesse sentido, um ajustamento dado por:

$$CE_{HN} = R_H \times (1 + TSU_E) \times \frac{n^\circ \text{ demeses remunerados (= 14)}}{n^\circ \text{ demeses de trabalho (= 11)}}$$

$$\Leftrightarrow CE_{HN} = 1,273 C_{HN}$$

Onde CE_{HN} representa o custo efetivo da hora normal de trabalho.

A consideração do ajustamento anterior permite-nos concluir que o custo efetivo da hora trabalhada é cerca de 27,3% superior ao custo da hora normal fixada por lei. Este resultado tem implicações na análise que fizemos no ponto anterior, já que torna a hora suplementar relativamente menos onerosa em relação à hora normal e aumenta, com efeito, o potencial de substituição de horas de trabalho suplementar por horas de trabalho normal.

Os efeitos deste ajustamento são analisados no quadro seguinte (tabela 2):

Tabela 2

| Custo legal da hora normal de trabalho | | $CH_N = R_H \times TSU_E$ | | | | |
|---|-----------------|--|---------------------------------|-----------------|---------------------------------|------------|
| Custo efetivo da hora normal de trabalho | | $CE_{HN} = 1,273C_{HN}$ | | | | |
| Custo efetivo da hora suplementar de trabalho | | $CE_{TS} = CE_{HN} \times (1 + TSU_E) \times (1 + A_{TS})$ | | | | |
| $TSU_E = 0,2375(23,75\%)$ | | | | | | |
| Antes da alteração legislativa | | | Depois da alteração legislativa | | | |
| Dia útil | | Dia de descanso/ Dia feriado | Dia útil | | Dia de descanso/ Dia feriado | |
| 1ª hora | Horas restantes | 1ª hora/horas restantes | 1ª hora | Horas restantes | 1ª hora/horas restantes | |
| A_{TS} | 0,5(50%) | 0,75(75%) | 1(100%) | 0,25(25%) | 0,375(37,5%) | 0,5(50%) |
| CE_{TS} | $1,18CE_n$ | $1,38CE_n$ | $1,57CE_n$ | $0,98CE_n$ | $1,08CE_n$ | $1,18CE_n$ |
| Variação % do CE_{TS} após alteração legal | | | | -17% | -22% | -25% |
| Acréscimo do CE_{TS} face ao CE_{HN} | +18% | +38% | +57% | -2% | +8% | +18% |

Como seria de antever, o ajustamento do custo efetivo da hora trabalhada tem impactos significativos na diminuição da proporção do custo da hora suplementar em relação ao custo da hora normal de trabalho.

Verifica-se que o acréscimo de custo da hora de trabalho suplementar já era, mesmo antes da alteração legislativa, menos

significativo do que a penalização constante da lei poderia sugerir. Como exemplo, podemos observar que, no que respeita à 1ª hora de trabalho suplementar em dia útil, o seu valor passa de um acréscimo de 50% previsto na lei face à hora legal para apenas 18% relativamente ao custo efetivo de uma hora de trabalho normal. Variação semelhante verifica-se com o trabalho em dia de descanso/dia feriado, cuja proporção passa de 100% para apenas 57%.

Os resultados mais assinaláveis são obtidos na análise após se verificar a alteração legislativa. Note-se que, nos dias úteis, o trabalho suplementar superior a uma hora passa a ter apenas um custo efetivo adicional de apenas 8% face ao custo efetivo da hora normal de trabalho, quando segundo a lei deveria representar um acréscimo de 37,5%. A hora de trabalho suplementar em dia de descanso/feriado, por seu lado, regista neste prisma de análise um acréscimo de somente 18%, quando segundo a lei deveria representar 50%.

Porém, nenhuma análise é tão ilustrativa da desvalorização do trabalho suplementar como a análise do custo da 1ª hora de trabalho suplementar em dia útil. O trabalho suplementar tem, nesta perspetiva, um custo 2% inferior ao custo efetivo da hora normal de trabalho. Com efeito, para esta categoria, o custo efetivo da hora suplementar é mesmo inferior ao custo efetivo da hora normal de trabalho, o que conflitua abertamente com tradição do Direito Laboral, que sempre procurou que as horas de trabalho, pelo seu caráter de excecionalidade face às horas normais de trabalho, tivessem um custo desincentivador da sua utilização.

Estes valores do custo efetivo do trabalho suplementar evidenciam uma grande aproximação do custo efetivo da hora normal de trabalho. Essa aproximação é reveladora, em primeiro lugar, de que o agravamento da remuneração do trabalho suplementar é, na realidade, muito inferior àquele que está previsto na lei, mesmo após a alteração verificada em 2012; e em segundo lugar, revela que essa alteração legal anulou a penalização dissuasora que a lei atribuía ao trabalho suplementar, tornando-o num efetivo incentivo à sua realização, já que o seu custo se confunde com o custo efetivo do horário normal de trabalho.

iii) Análise da evolução do custo da hora suplementar, considerando o efeito dos subsídios de Natal e de férias e o efeito da eliminação do descanso compensatório

Além da diminuição dos acréscimos remuneratórios associados à realização de trabalho suplementar, a alteração legislativa introduzida pela lei nº23/2012 eliminou o tempo de descanso compensatório que correspondia a 25% do período de trabalho suplementar. No que respeita à análise que temos vindo a realizar, isto significa que a hora de trabalho suplementar anterior à alteração legislativa tinha um custo implícito adicional de mais 25%, correspondente ao tempo de descanso que o empresário teria de atribuir e que, por essa razão, deixava de ser um tempo de produção (avaliado pelo salário pago ao trabalhador). Assim, temos que o custo efetivo de uma hora de trabalho suplementar antes da alteração da legislação é dado por:

$$CE_{TS}(\text{préalteração}) = R_H \times (1 + TSU_E) \times (1 + A_{TS} + A_{DC})$$

35 / 52

Onde A_{DC} representa o acréscimo do custo implícito do custo compensatório (0,25).

A integração desta nova dimensão no estudo, permite-nos alcançar os resultados sintetizados no quadro seguinte (Tabela 3):

Tabela 3

| | | | | | | |
|---|-----------------|---|--|-----------------|---|------------|
| Custo legal da hora normal de trabalho | | $CH_N = R_H \times TSU_E$ | | | | |
| Custo efetivo da hora normal de trabalho | | $CE_{HN} = 1,273C_{HN}$ | | | | |
| Custo efetivo da hora suplementar de trabalho (pré-alteração) | | $CE_{TS} = CE_{HN} \times (1 + TSU_E) \times (1 + A_{TS} + A_{DC})$ | | | | |
| Custo efetivo da hora suplementar de trabalho (pós-alteração) | | $CE_{TS} = CE_{HN} \times (1 + TSU_E) \times (1 + A_{TS})$ | | | | |
| $TSU_E = 0,2375(23,75\%); A_{DC} = 0,25(25\%)$ | | | | | | |
| Antes da alteração legislativa | | | Depois da alteração legislativa | | | |
| Dia útil | | Dia de descanso/ Dia feriado | Dia útil | | Dia de descanso/ Dia feriado | |
| 1ª hora | Horas restantes | 1ª hora/horas restantes | 1ª hora | Horas restantes | 1ª hora/horas restantes | |
| A_{TS} | 0,5(50%) | 0,75(75%) | 1(100%) | 0,25(25%) | 0,375(37,5%) | 0,5(50%) |
| CE_{TS} | $1,38CE_n$ | $1,57CE_n$ | $1,77CE_n$ | $0,98CE_n$ | $1,08CE_n$ | $1,18CE_n$ |
| Variação % do CE_{TS} após alteração legal | | | | -29% | -31% | -33% |
| Acréscimo do CE_{TS} face ao CE_{HN} | +38% | +57% | +77% | -2% | +8% | +18% |

Os efeitos desta alteração são relevantes para avaliar corretamente a intensidade da desvalorização do trabalho suplementar que foi conduzida pela alteração legal e que ainda está vigente. Como o cálculo do custo da hora suplementar pré-alteração legislativa passa a contemplar este acréscimo, a sua variação percentual face à situação atual sofre um aumento. Antes da eliminação do descanso compensatório, a redução do custo do trabalho suplementar cifrava-se entre os -17% e os -25%, consoante a tipologia. Porém, quando é contabilizado o efeito da eliminação do descanso compensatório, a sua redução passa a situar-se entre os -29% e os -33%, demonstrando que a desvalorização do trabalho suplementar foi mais pronunciada do que uma análise menos detalhada poderia sugerir.

No seu conjunto, este exercício permite-nos extrair o seguinte conjunto de conclusões:

- **Mesmo antes da alteração legislativa, a lei já valorizava o trabalho suplementar numa dimensão menor do que o valor dos acréscimos de remuneração por trabalho suplementar poderia sugerir.** Isto sucedia (e sucede), porque o cálculo da remuneração do trabalho suplementar tem por base uma definição de remuneração da hora de trabalho, fixada por lei, que retira à remuneração anual o direito aos subsídios de férias e natal e, por outro lado, sobrestima o tempo efetivo de trabalho, ao considerar como tempo de produção o período de férias e de descanso.
- **A desvalorização percentual do valor do trabalho suplementar foi mais pronunciada do que uma primeira análise poderia indicar.** Tal deveu-se à ação conjugada do corte para metade dos acréscimos remuneratórios devidos por trabalho suplementar, da subestimação da remuneração base de referência para uma hora de trabalho e da eliminação do descanso compensatório.
- **O custo relativo do trabalho suplementar em relação ao custo efetivo do trabalho normal foi drasticamente reduzido e é, no presente, muito baixo, ou mesmo negativo.** Antes da alteração legislativa, a proporção do custo do trabalho suplementar sobre o custo efetivo da hora normal situava-se entre 18% e 57%, dependendo da categoria analisada. O intervalo proporção passou a situar-se entre -2% e 18% com a legislação presente.

37 / 52

Todas as conclusões extraídas deste exercício apontam para uma drástica diminuição do valor do trabalho suplementar. Além de reduzir o desincentivo à sua utilização, por via da diminuição das majorações, o novo quadro legal chega mesmo a promover o recurso a esta modalidade de trabalho, já que no caso da 1ª hora suplementar em dia útil o custo efetivo é inferior à hora normal de trabalho.

Esta constatação favorece a hipótese colocada na primeira secção, segundo a qual a implementação da nova legislação terá causado um aumento estrutural da preferência pela utilização do trabalho suplementar.

Caixa 1

A fim de explicitar a análise que até aqui foi mantida no plano da formulação geral, tomemos um exemplo de um salário bruto de 1000€ mensais. Consideram-se três níveis de análise no cálculo da hora extra:

A - com as regras anteriores à alteração legislativa,

B - com as regras posteriores à formação legislativa e

C - com as regras posteriores à alteração legislativa, acrescidas do ajustamento na fórmula de cálculo da remuneração horária dos montantes do subsídio de Natal e de Férias.

A informação encontra-se sintetizada na seguinte tabela (tabela 4):

Tabela 4

| | A | B | C |
|-----------------------------|----------|----------|----------|
| CEhn | 7,1€ | 7,1€ | 9,04€ |
| CHts 1ª hora | 10,65€ | 8,73€ | 8,86€ |
| CHts restantes horas | 12,43€ | 9,7€ | 9,76€ |
| CHts feriados | 14,2€ | 10,65€ | 10,67€ |

Considerando apenas os cenários A e B, que permitem a comparação do quadro pré e pós-alteração legislativa sem considerar o ajustamento, é possível avaliar a variação absoluta ocorrida nos pagamentos da hora extraordinária. A dimensão dessa variação vai de -1,92€ (10,65€ - 8,73€), para a primeira hora trabalhada, a -3,55€ (12,43€ - 9,7€) na hora de trabalho suplementar em dia feriado. Também se registam grandes alterações na amplitude de valores entre a hora de trabalho normal e a hora de trabalho suplementar. Tomando, como exemplo, o custo da hora de trabalho suplementar em dia feriado, verifica-se que, no cenário A, a diferença entre o custo da hora normal e o custo da hora de trabalho suplementar é de 7,1€ (14,2€ - 7,1€). Esse valor estreita-se significativamente no cenário B, onde a diferença é de apenas 3,55€ (10,65€ - 7,1€).

O retrato da desvalorização do custo da hora de trabalho extraordinária torna-se mais evidente quando se considera o valor dos subsídios de Natal e de Férias no custo da hora normal de trabalho, aqui ilustrado na opção C. Note-se que, como já verificado na secção anterior, o custo efetivo da primeira hora de trabalho suplementar é, na verdade, inferior ao custo da hora normal. No exemplo em análise, a diferença situa-se em -0,18€ (8,86€ - 9,04€). Apesar de nas restantes tipologias o custo da hora suplementar superar o custo da hora normal, a diferença é muito mais reduzida do que nos cenários A e B. Essa diferença é de apenas 0,36€ nas restantes horas suplementares trabalhadas em dia útil e de 1,63€ nas horas suplementares trabalhadas em dia feriado.

O sumário dessas diferenças encontra-se sintetizado na tabela abaixo (tabela 5):

| Tabela 5 | | | |
|------------------------------------|-------|-------|--------|
| | A | B | C |
| CHts 1ª hora - CEhn | 3,55€ | 1,63€ | -0,18€ |
| CHts horas restantes - CEhn | 5,33€ | 2,6€ | 0,72€ |
| CHts feriados - CEhn | 7,1€ | 3,55€ | 1,63€ |

As respostas ao Inquérito do Emprego dos trabalhadores inquiridos pelo INE (cujos valores compilados se encontram em anexo neste Caderno) permitem quantificar o valor tanto do trabalho suplementar subavaliado pela fórmula de cálculo do valor da retribuição horária, (referência do trabalho suplementar), bem como do benefício concedido às empresas com o corte para metade das majorações por trabalho suplementar. Esses valores foram estimados por defeito, a partir dos seguintes pressupostos:

1). Quando o INE refere que, em média, os trabalhadores realizaram 9 horas semanais de trabalho suplementar, pressupôs-se que a semana normal de trabalho tem seis dias, pelo que, das 9 horas suplementares realizadas, 6 horas correspondem às primeiras horas e as 3 horas remanescentes a horas seguintes, pagas - como se viu - com majorações distintas;

2). Para calcular o total de horas de trabalho suplementar realizadas num ano, pressupôs-se que o trabalho normal anual inclui 46,5 semanas - retirando às 52 semanas de um ano, aquelas relativas ao período de férias e ao conjunto dos feriados. Não se incluiu nenhum feriado entre o trabalho suplementar;

3). Para calcular o valor da retribuição horária em trabalho normal - tido como referência para o cálculo do valor do trabalho suplementar - partiu-se dos escalões de rendimento salarial líquido usados pelo INE, encontrando-se um valor médio de cada escalão e apurando-se o valor horário desse rendimento através da fórmula legal em vigor. No escalão mais elevado de "Mais de 2500 euros", assumiu-se um valor de 3 mil euros. Dado tratar-se de rendimentos líquidos, os valores apurados

correspondem aos valores que os trabalhadores recebem, expurgados de impostos e descontos, mas encontrando-se abaixo das remunerações brutas pagas pelas entidades patronais, pelo que os valores brutos correspondentes são bem mais elevados dos que os valores apurados;

4) A partir do valor da retribuição horária de referência, apurou-se o valor do trabalho suplementar realizado em cada ano e em cada escalão de rendimento líquido, multiplicando o número de trabalhadores que realizaram trabalho suplementar em cada escalão pelo valor horário de referência (apurado na alínea 3)) e partindo das majorações legais em 2011 e as majorações reduzidas a metade desde 2012, considerando o número de semanas definido na alínea 2) e partindo da regra definida na alínea 1).

5) O valor do trabalho suplementar pago e não pago é obtido a partir das percentagens apuradas pelo INE, com base nas respostas dos trabalhadores inquiridos;

40 / 52

6) A quantificação do trabalho suplementar subavaliado foi apurado tendo em conta o valor de trabalho suplementar pago e o facto de que a fórmula legal de cálculo do valor da retribuição horária subavaliar esse valor em 27,3% (como se viu atrás).

Partindo destes pressupostos, que estimam um valor por defeito do trabalho suplementar realizado, conclui-se que:

A) O corte para metade das majorações da retribuição por trabalho suplementar representou no período em análise (2011-2018) uma redução do valor do trabalho de cerca de 3,3 mil milhões de euros;

B) A desvalorização do trabalho suplementar de 27,3%, introduzida pela fórmula errada de cálculo da retribuição horária (tomada como referência para o valor do trabalho suplementar), representou uma redução do valor do trabalho em cerca de 2,3 mil milhões de euros;

C) Estes dois valores representaram um benefício às empresas de 32% do valor total do trabalho suplementar, ao fazer descer o valor do

trabalho suplementar que deveria ter sido pago, no período em análise, de 17,6 mil milhões, para um valor aproximado de 12 milhões de euros. Esta percentagem não tem ainda em conta o facto de, desde 2012, se ter eliminado o período de descanso compensatório (25% do tempo de trabalho suplementar), transformando-o em tempo de produção.

Regulação

O conjunto das recentes alterações legais produziu, como se viu, uma vasta desregulação dos horários de trabalho. E por outro lado, dificultou o trabalho de controlo por parte das entidades reguladoras relativamente a possíveis ilegalidades praticadas. Isso mesmo parece depreender-se da resposta dada pela Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT) a perguntas feitas para este trabalho.

Por obrigação do Código do Trabalho, do seu artigo 231º, o empregador "deve comunicar, nos termos previstos em portaria do ministro responsável pela área laboral, ao serviço com competência inspetiva do ministério responsável pela área laboral a relação nominal dos trabalhadores que prestaram trabalho suplementar durante o ano civil anterior, com discriminação do número de horas prestadas (...) visada pela comissão de trabalhadores ou, na sua falta, em caso de trabalhador filiado, pelo respetivo sindicato". E sendo assim, o Observatório sobre Crises e Alternativas pretendeu saber de que modo essa obrigação tem sido cumprida; que tratamento faz a ACT dessa informação e se possui estatísticas relacionadas com este tema; por outro lado, que medidas inspetivas foram concretizadas, relacionadas com este tópico. Para culminar, questionou-se a ACT sobre "que virtudes e dificuldades têm sido sentidas pela ACT fruto das atuais regras legais relacionadas com o trabalho suplementar, sendo que, consultando-se os dados do INE, se verifica que os empregados inquiridos que fazem horas extraordinárias declaram que cerca de metade não lhes foram pagas."

Face a estas questões, a ACT respondeu: "A informação relativa ao trabalho suplementar passou, a partir de 2010 (...) a constar do anexo A – Quadro de Pessoal do Relatório Único, o qual é entregue anualmente, por meio informático. A ACT, no âmbito das suas atribuições, não produz

estatísticas, podendo ser consultado para este efeito o Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social”. Ou seja, em prol do alívio das empresas de trabalho burocrático de controlo, a ACT deixou de receber diretamente informação sobre a totalidade do trabalho suplementar realizado, passando a recebê-la indiretamente. Refira-se contudo que, no anexo A, a informação resume-se a duas questões colocadas às entidade patronais e mais duas informações estatísticas anuais, todas elas respondidas pelas entidades patronais. As questões são: 1) Foram realizadas horas suplementares ao longo do ano? (podendo responder-se “sim” ou “não”); 2) E, em caso de “sim”, se “a relação nominal dos trabalhadores que prestaram trabalho suplementar durante o período de referência, com discriminação do número de horas ao abrigo dos nos 1 e 2 do art. n.º 227 da Lei 7/2009, foi visada pela comissão de trabalhadores ou, na sua falta, em caso de trabalhador filiado, pelo respetivo sindicato”? As informações prestadas uma vez por ano pela entidade patronal são, na verdade, as relativas apenas ao mês de outubro para cada trabalhador, respondendo às questões: 1) qual a remuneração referente ao trabalho suplementar efetuado; 2) qual o número de horas suplementares efetuadas. É com base nessa informação que a ACT declara que “a matéria de organização dos tempos de trabalho, designadamente as relativas ao trabalho suplementar, são objeto de acompanhamento e intervenção regular por parte da ACT, no sentido da contínua promoção da melhoria das condições de trabalho. No ano de 2017, em resultado da atividade inspetiva desenvolvida em matéria de verificação da regularidade da prestação e retribuição do trabalho suplementar, a ACT instaurou 36 processos de contraordenação. Além disso, foram elaboradas, ainda, 35 advertências com prazo para regularização.” Não foram facultados valores para 2018. Ou seja, o trabalho da ACT ficará muito aquém daquele que seria necessário para ir ao encontro da perceção dos trabalhadores aos inquiridores pelo INE.

42 / 52

As respostas ao Inquérito do Emprego dos trabalhadores inquiridos pelo INE (cujos valores compilados se encontram em anexo neste Caderno) permitem quantificar por defeito o valor desse trabalho não pago:

A) Em 2017, mais de metade (53%) das 213 milhões de horas extraordinárias realizadas por 572 mil trabalhadores, num total de retribuições que deveriam somar cerca de 1,5 mil milhões de euros anuais, ficaram por pagar cerca de 814 milhões de euros;

B) Em 2018, cerca de metade (49%) das 221 milhões de horas extraordinárias realizadas por 576 mil trabalhadores, num total de retribuições que deveriam ter somado cerca de 1,7 mil milhões de euros anuais, ficaram por pagar cerca de 820 milhões de euros.

C) Caso se tenha em conta o período entre o início da intervenção externa até à atualidade, de 2011 a 2018, verifica-se que, em termos médios, cerca de 55% das 1,6 mil milhões de horas extraordinárias realizadas por um número médio nesse período de 510 mil trabalhadores, num total de retribuições que deveriam ter somado cerca de 12 mil milhões de euros, ficaram por pagar cerca de 6,6 mil milhões de euros;

Os dados compilados pelo Ministério do Trabalho e que são divulgados nas estatísticas dos Quadros de Pessoal pouco mais informam do que a duração média semanal do trabalho suplementar por ramos de atividade e por nível qualificação: uma média de cerca de 3,7 horas semanais, sem qualquer indicação do total de trabalhadores envolvidos, prenunciando que a informação facultada pelos empregadores não é suficientemente desagregada para ter qualidade.

Conclusão

Desde que o trabalho suplementar foi objeto da legislação laboral relativa ao tempo de trabalho, a intenção política declarada foi a de desincentivar o seu uso. Fosse no início para salvaguarda de certas camadas populacionais (como as mulheres e crianças), fosse - como aconteceu mais tarde - para impedir um maior desemprego e conseguir dar emprego entre a população desempregada.

Este espírito legal foi, contudo, alterado de diversas formas e em momentos distintos.

Foi o caso, em primeiro lugar, quando em 1976 se fixou uma fórmula para calcular o valor da retribuição horária de trabalho - tida como referência do trabalho suplementar. Essa fórmula, ao excluir da remuneração anual os subsídios de férias e de Natal e ao incluir entre as horas trabalhadas o período de férias, reduziu em cerca de 27,3% o preço da hora pago ao trabalhador relativamente ao custo efetivo da hora em horário normal de trabalho. Esse significativo embaratecimento apenas não resultou num claro incentivo ao uso do trabalho suplementar porque a lei agravou a remuneração do trabalho suplementar, através de acréscimos percentuais de remuneração horária (majorações).

44 / 52

Mas ficava patente a diferença entre um agravamento na lei do preço do trabalho suplementar e aquele que as empresas efetivamente pagavam. Por exemplo: até agosto de 2012, as empresas deveriam pagar mais 50% da retribuição horária de referência na 1ª hora de trabalho suplementar e mais 75% nas horas seguintes. Na realidade, o seu custo efetivo em dia útil para as empresas representava apenas um acréscimo respetivamente de 18% e de 38% do custo horário em horário normal de trabalho. As majorações pagas pelas empresas ficavam, pois, muito longe daquelas tidas como dissuasoras do uso do trabalho suplementar.

O golpe final nesse objetivo dissuasor foi, contudo, posto em causa essencialmente a partir de agosto de 2012. No âmbito das medidas adotadas para conseguir uma desvalorização *interna* do custo do trabalho para as empresas, cortou-se para metade as majorações de remuneração por trabalho suplementar e eliminou-se mesmo o período

de descanso compensatório por trabalho suplementar (25% do tempo realizado).

Estas medidas legais, apesar de outras que contribuíram para transformar o trabalho suplementar em trabalho executado em horário normal de trabalho (nomeadamente os *regimes de adaptabilidade* e do *banco de horas*), afastaram o já pequeno obstáculo que as majorações representavam ao uso frequente do trabalho suplementar.

A reforma legislativa de 2012 acentuou o desequilíbrio económico entre as partes, sendo que essa realidade é particularmente visível nas alterações referentes ao regime do tempo de trabalho que, além do mais, contribuem para uma clara subalternização da dimensão coletiva das relações de trabalho.

Os termos em que a medida relativa à diminuição em metade do montante da retribuição devido pela prestação de trabalho suplementar foi concretizada a nível interno são, também, contraditórios numa dupla dimensão: em primeiro lugar, contrariam o próprio texto do Memorando de Entendimento (que previa a possibilidade de, por instrumento de regulamentação coletiva, aumentar ou diminuir o valor dessa remuneração); em segundo lugar, tornar o recurso ao trabalho suplementar menos dispendioso para o empregador é tendencialmente contrário a uma política que vise incentivar a criação de novos empregos – um dos grandes objetivos desta reforma – uma vez que o empregador, ao invés de proceder a novas contratações para suprir eventuais carências de mão-de-obra, pode alocar, de forma pouco onerosa, recursos internos à satisfação dessas necessidades.

A limitação do direito à contratação coletiva, que se traduz, neste caso, na suspensão temporária de cláusulas de instrumentos de regulamentação coletiva ou na, pura e simples, eliminação de disposições constantes dessas convenções, não deixa de causar perplexidade e constitui uma medida que não deixa de ser preocupante num tempo em que a contratação coletiva deveria constituir a principal ferramenta para lidar com uma conjuntura – que se reconhece – difícil. Talvez não seja por acaso que, conforme refere Júlio Gomes, o “*respeito (...) pela autonomia negocial coletiva só existe se e enquanto esta*

*produzir determinados resultados (...). Se não os produzir, a lei intervirá em substituição do acordo*²⁵.

Se as majorações desceram na 1ª hora de trabalho suplementar de mais 50% para 25% e nas horas seguintes de mais 75% para 37,5%, na realidade, as empresas - graças àquela errada fórmula de cálculo - passaram mesmo, em dia útil, a ter na 1ª hora uma diminuição de 2% do custo horário em horário normal de trabalho e um muito ligeiro agravamento de 8% nas horas seguintes. Apenas o corte para metade das majorações representou uma transferência de rendimento dos trabalhadores para as empresas de cerca de 367 milhões de euros e, no período em análise (2011-2018), de 2.3 mil milhões de euros.

Por outras palavras, além de reduzir o desincentivo à sua utilização, por via da diminuição das majorações legais, o novo quadro legal promove efetivamente o recurso a esta modalidade de trabalho, já que, no caso da 1ª hora suplementar em dia útil, o custo efetivo é inferior ao preço da hora normal de trabalho.

Ao averiguar o impacto destas alterações e apesar da fragilidade dos indicadores estatísticos que tratam a informação sobre o trabalho suplementar e dos efeitos contraditórios de medidas adotadas, é possível concluir que o número de horas de trabalho suplementar tem apresentado uma tendência consistente de crescimento ao longo do período analisado (desde 2011). Esse crescimento é quase integralmente explicado pelo aumento do grupo de trabalhadores que dizem realizar trabalho suplementar, já que, entretanto, se observa uma manutenção do número de horas médias semanais de trabalho suplementar.

46 / 52

Por outro lado, verifica-se que essa tendência de crescimento do número de horas extraordinárias realizadas tem início no período compreendido entre o 3º trimestre de 2012 e o 1º trimestre de 2013, período que coincide com a introdução daquele vasto pacote de medidas que alteraram significativamente a contabilização e a remuneração das horas de trabalho suplementar, sugerindo que essas alterações legislativas poderão explicar um maior recurso ao trabalho suplementar. Esse maior recurso está associado, pois, ao facto de se ter verificado uma drástica diminuição do valor do trabalho suplementar.

²⁵ GOMES, Júlio - Algumas reflexões sobre as alterações introduzidas no Código do Trabalho pela Lei n.º 23/2012 de 25 de junho. Revista da Ordem dos Advogados. ISSN 0870-8118. Ano 72 abr./set. (2012) p. 607

Esta tendência é ainda mais sintomática quando se avolumam diversos fatores que tendem a liberalizar o não pagamento do trabalho suplementar. É o caso, por um lado, da progressiva desarticulação legal dos mecanismos de controlo realizado pelas autoridades inspetivas na área do trabalho. Por outro, a aplicação de novas disposições legais que reduziram significativamente a necessidade do recurso ao trabalho suplementar (*regimes de adaptabilidade e banco de horas*), a que se soma a realidade transversal a diversos sectores em que se tende a não pagar pelo trabalho fora do horário normal de trabalho. Tudo isso tem contribuído para a perceção dos trabalhadores de que parte elevada das horas suplementares efetuadas não são pagas.

Com base nos dados estatísticos do INE estimados a partir das declarações dos trabalhadores inquiridos, chega-se à conclusão que, só em 2018, a totalidade das horas extraordinárias não pagas - 49,4% do total trabalho suplementar realizado - somaram cerca de 820 milhões de euros. Desde o início do período em análise (desde 2011), ficaram por pagar - segundo os trabalhadores - mais de 6,6 mil milhões de euros. Caso se considere os valores pagos, mas subavaliados pela fórmula de cálculo, esse montante eleva-se a cerca de 8,1 mil milhões de euros em oito anos, tendo as empresas beneficiado ainda do corte das majorações já referido.

47 / 52

A dimensão apurada deste trabalho não deve, porém, ofuscar outra dimensão bem mais importante. A opção legal pelo incentivo ao trabalho suplementar tem, para lá do valor subtraído e dos efeitos macroeconómicos, uma outra consequência: o desacerto crescente entre a vida profissional e a vida familiar dos trabalhadores, o tempo de ócio e lazer, e, se aplicado de forma continuada, a degradação das condições de vida e da saúde quer individual quer da sociedade, entretanto cada vez mais envelhecida, também fruto da degradação das condições de trabalho.

| Trabalhadores por conta de outrem que fizeram horas extraordinárias (pagas e não pagas) no período de referência, por escalão de rendimento salarial mensal líquido da atividade principal | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Portugal | 1T 2011 | 2T 2011 | 3T 2011 | 4T 2011 | 1T 2012 | 2T 2012 | 3T 2012 | 4T 2012 | 1T 2013 | 2T 2013 | 3T 2013 | 4T 2013 | 1T 2014 | 2T 2014 | 3T 2014 | 4T 2014 |
| Milhares de pessoas | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Total | 401.3 | 413.7 | 390.2 | 456.6 | 441.7 | 474.6 | 421.8 | 480.2 | 448.8 | 481.3 | 479.3 | 528.2 | 494.6 | 528 | 516.3 | 561.7 |
| Menos de 310 a menos de 600 euros | 90.8 | 92.4 | 92.4 | 107 | 84.6 | 102.7 | 104 | 109.5 | 93.5 | 97.2 | 118.9 | 122.1 | 112.8 | 121.5 | 130.6 | 128 |
| De 600 a menos de 900 euros | 104.9 | 122.4 | 118.2 | 120.4 | 124.8 | 127.4 | 117.4 | 126.4 | 133.8 | 141.5 | 156 | 162.3 | 138.9 | 156.9 | 158.4 | 151.5 |
| De 900 a menos de 1200 euros | 66 | 64 | 64 | 81.5 | 78.7 | 85.7 | 76.6 | 91.2 | 79.4 | 79.7 | 61.6 | 87.5 | 91 | 86.6 | 83.3 | 112 |
| De 1200 a menos de 1800 euros | 68.2 | 70.8 | 57.6 | 82.6 | 89.5 | 87.1 | 69.6 | 81.5 | 79.7 | 91.4 | 77.8 | 81.9 | 88.3 | 88.6 | 70.5 | 95.3 |
| De 1800 e menos de 2500 euros | 25.8 | 23.7 | 20.9 | 26.1 | 26.7 | 30.1 | 19.5 | 32 | 24 | 23.3 | 18.3 | 27.2 | 22.1 | 25.4 | 24.2 | 25.5 |
| 2500 e mais euros | 9.4 | 14.3 | 11.2 | 13.3 | 12.7 | 16.1 | 10.3 | 14.7 | 10.5 | 12.5 | 6.9 | 12.5 | 10.6 | 11.1 | 12.3 | 12.2 |
| NS/NR | 36.2 | 26.2 | 26 | 25.8 | 24.7 | 25.5 | 24.4 | 25.1 | 27.9 | 35.8 | 39.9 | 34.7 | 30.9 | 38 | 36.9 | 37.2 |

| Trabalhadores por conta de outrem que fizeram horas extraordinárias (pagas e não pagas) no período de referência, por escalão de rendimento salarial mensal líquido da atividade principal | | | | | | | | | | | | | | | | |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Portugal | 1T 2015 | 2T 2015 | 3T 2015 | 4T 2015 | 1T 2016 | 2T 2016 | 3T 2016 | 4T 2016 | 1T 2017 | 2T 2017 | 3T 2017 | 4T 2017 | 1T 2018 | 2T 2018 | 3T 2018 | 4T 2018 |
| Milhares de pessoas | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Total | 508.8 | 581.1 | 511.2 | 529.5 | 507.1 | 560.3 | 484.7 | 557.4 | 567 | 600.1 | 545.6 | 580.1 | 551 | 583.4 | 565.1 | 603.8 |
| Menos de 310 a menos de 600 euros | 88.8 | 113.7 | 103.3 | 97.8 | 92.6 | 98.8 | 102.6 | 101.3 | 97.4 | 101.9 | 102.2 | 86.9 | 76.7 | 74.7 | 77.4 | 74.6 |
| De 600 a menos de 900 euros | 145.4 | 186.7 | 174.2 | 158.4 | 151.8 | 185.4 | 158 | 176.3 | 163.8 | 198.9 | 184.7 | 196.5 | 171.8 | 184.5 | 201.3 | 185.8 |
| De 900 a menos de 1200 euros | 98.3 | 97.3 | 88.4 | 100 | 101 | 99.4 | 82.5 | 93.9 | 116.8 | 106.2 | 96.4 | 109 | 109.2 | 116 | 104 | 124.8 |
| De 1200 a menos de 1800 euros | 96.4 | 108.8 | 83.8 | 107.2 | 94.9 | 100.3 | 82.6 | 101.5 | 110 | 114.9 | 93.5 | 112.3 | 111.4 | 124.1 | 103.8 | 130 |
| De 1800 e menos de 2500 euros | 28.6 | 26.9 | 18.6 | 21.9 | 21.3 | 24.6 | 17.9 | 32.8 | 32.2 | 29.6 | 24.7 | 28 | 36.6 | 33.9 | 26.6 | 33.9 |
| 2500 e mais euros | 12.6 | 12.9 | 11.6 | 13.7 | 12.2 | 14.1 | 8.5 | 16.7 | 17.6 | 14.7 | 12.4 | 13.5 | 17.3 | 11.2 | 12.5 | 19.3 |
| NS/NR | 38.7 | 34.8 | 31.4 | 30.5 | 33.3 | 37.7 | 32.6 | 34.8 | 29.2 | 33.8 | 31.7 | 33.9 | 28.1 | 38.9 | 39.4 | 35.5 |

Observatório sobre Crises e Alternativas

CES Lisboa
Picoas Plaza
Rua do Viriato, 13, Lj 117 / 118
1050-227 Lisboa

Tel. +351 216 012 848
Fax. +351 239 855 589

observatoriocrises@ces.uc.pt
www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt