

MESTRADO
ECONOMIA E GESTÃO DE RECURSOS HUMANOS

A adesão incompleta ao subsídio de desemprego: revisão da literatura e análise do caso português

Raul Ferreira da Silva

M

2025





**A ADESÃO INCOMPLETA AO SUBSÍDIO DE DESEMPREGO:
REVISÃO DA LITERATURA E ANÁLISE DO CASO PORTUGUÊS**

Raul Ferreira da Silva

Dissertação

Mestrado em Economia e Gestão de Recursos Humanos

Orientado por

Professor Doutor Diogo Campos Monteiro de Melo Lourenço

2025

Agradecimentos

Gostaria de expressar o meu sincero agradecimento a todos os que contribuíram, de diferentes formas, para a realização desta dissertação. Este trabalho só foi possível graças ao vosso valioso apoio.

Começo por agradecer ao Professor Doutor Diogo Lourenço pelo apoio durante este trabalho. Esteve sempre disponível para me ajudar, com uma comunicação clara, paciente e, sobretudo, construtiva. Sem dúvida, foi uma experiência académica enriquecedora; trabalhosa, mas leve, e isso deveu-se à sua atuação como docente e orientador. Muito obrigado!

À minha Mãe, Ana Ferreira, e ao meu Pai, Victor Silva. Tenho o privilégio de, desde sempre, me terem dado as ferramentas necessárias para que este momento fosse possível. Falo, sobretudo, daquilo que tem o poder de orientar o caminho e a vida. A paz. Paz sob a forma de conselhos valiosos, palavras inspiradoras, liberdade para decidir, errar e recuperar, aconchego e amor. Independentemente da distância, contexto ou circunstâncias, nunca me sinto sozinho. Sou um privilegiado. Obrigado por tudo!

À minha madrinha, Maria José, à minha prima, Leonor, ao meu tio, Diamantino. Pessoas especiais e cruciais na minha vida, com quem posso sempre contar e que sei que estão sempre, sempre, a torcer por mim. Obrigado!

Aos meus avós, pelo apoio incondicional. Obrigado!

À minha namorada, Sara Faria. Não é possível falar de mim sem falar de ti, não é possível programar o futuro sem pensar em ti. Não imaginas o orgulho que sinto ao escrever isto. Obrigado!

À família da Sara. Obrigado por me tratarem como se me conhecessem desde sempre. Não poderia deixar de partilhar este marco convosco. Que orgulho!

Ao Tiago Pereira, o meu parceiro de todas as lutas, e à Ana Mouta. Tiago, são 10 anos sempre lado a lado, com percursos e desafios semelhantes que fortaleceram esta bela amizade. Sei que vibras com o meu sucesso – é recíproco. Isto não seria possível sem ti, meu amigo. Obrigado! Ana, a tua energia e boa disposição contagiam qualquer pessoa. Obrigado!

Ao Hélder Mascarenhas e à Mónica Pereira. Partilhamos várias fases importantíssimas da vida juntos – a primeira casa, a primeira mudança de casa, mudanças profissionais, férias programadas e viagens à última da hora, jantares que nunca mais acabam e a adoção do

primeiro animal de estimação. São memórias que guardo com orgulho de as ter vivido ao vosso lado. Muitas mais virão! Era impossível não partilhar também esta etapa importante da minha vida convosco. Obrigado!

Resumo

Em muitos países, as taxas de adesão aos programas de apoio social condicionais estão longe dos 100%. Isto gera resultados negativos, como perdas de bem-estar ou um enfraquecimento na mitigação das desigualdades. A adesão incompleta é um fenómeno de difícil medição, uma vez que a maioria dos países carece de sistemas de monitorização da adesão incompleta e de estatísticas relevantes. Esta dissertação pretende estudar a literatura científica sobre este fenómeno, analisando as suas causas e consequências, com especial enfoque no subsídio de desemprego. Adicionalmente, pretende refletir sobre a adesão incompleta no caso do subsídio de desemprego em Portugal, propondo um protocolo de medição do fenómeno e estabelecer uma comparação, por analogia, com outros países. Entre os poucos países que já estimaram o fenómeno contam-se os Estados Unidos da América, a França, a Hungria e o Reino Unido. Estimaram-se valores de adesão incompleta ao subsídio de desemprego entre os 40% e os 55% nos Estados Unidos da América; entre 25% e 42% na França; cerca de 40% na Hungria; e cerca de 44% no Reino Unido. Esta dissertação contribui também para agregar as principais estimativas – até agora dispersas e fragmentadas – da adesão incompleta, permitindo uma análise comparativa internacional.

Palavras-chave: Adesão incompleta; subsídio de desemprego; apoio social condicional; taxa de adesão; comparação internacional.

Abstract

In many countries, take-up rates of conditional social assistance programmes remain well below 100%. This leads to adverse outcomes, including welfare losses and reduced effectiveness in mitigating inequality. Incomplete take-up is difficult to measure, since most countries lack monitoring systems for incomplete take-up and relevant statistics. This dissertation aims to review the academic literature on this phenomenon, analysing its causes and consequences, with particular emphasis on unemployment benefit. Additionally, it seeks to reflect on incomplete take-up in the case of unemployment benefit in Portugal, to propose a protocol for measuring the phenomenon and, by analogy, to establish a comparison with other countries. Among the few countries that have already estimated the phenomenon are the United States, France, Hungary, and the United Kingdom. Estimated levels of incomplete take-up of unemployment benefit range between 40% and 55% in the United States; between 25% and 42% in France; around 40% in Hungary; and around 44% in the United Kingdom. This dissertation also contributes to compiling the main estimates – hitherto scattered and fragmented – of incomplete take-up, thereby enabling an international comparative analysis.

Keywords: Incomplete take-up; unemployment insurance; conditional social assistance programmes; take-up rates; international comparative analysis.

Índice

Introdução.....	1
1. Programas de apoio condicionais e o desafio da adesão incompleta	3
1.1. Programas de apoio social condicionais.....	3
O que são programas de apoio social condicionais:	3
1. Transferência de rendimento condicional (Cash welfare)	3
2. Transferência em espécie (In-kind, near-cash welfare).....	4
3. Crédito fiscal associado ao exercício de atividade profissional (In-work tax credits).....	4
4. Apoio a pessoas com deficiência (Disability programs)	5
5. Seguros sociais (Social insurance).....	6
6. Seguros de saúde (Health insurance).....	7
O caso particular do subsídio de desemprego.....	8
História, evolução e comparação internacional dos programas de apoio social, com enfoque no subsídio de desemprego.....	10
1.2. As imperfeições dos programas de apoio social condicionais	16
A condicionalidade como geradora de imperfeições	16
1. Os custos administrativos	16
2. Transferências ilegítimas	17
3. A adesão incompleta	17
Obstáculos administrativos à resolução dos problemas da condicionalidade	18
2. As causas da adesão incompleta.....	19
3. A adesão incompleta: medição.....	22
3.1. Dificuldades na observação do fenómeno.	22
3.2. Revisão das principais técnicas utilizadas para medir a adesão incompleta em geral, do subsídio de desemprego, em particular.	23
3.3. Proposta de um plano para medir este fenómeno em Portugal.	30
4. A adesão incompleta: estimativas.....	40

4.1. Revisão das principais estimativas da magnitude da adesão incompleta, em especial no caso do subsídio de desemprego.	40
4.2. Reflexão analógica sobre a adesão incompleta no caso do subsídio de desemprego português.....	44
5. Consequências da adesão incompleta	51
5.1. Macroeconómicas.....	51
5.2. De bem-estar	52
5.3. Nas desigualdades	53
5.4. Na eficácia no combate à pobreza.....	55
Conclusão.....	57
Referências Bibliográficas	59

Introdução

A adesão incompleta refere-se ao subaproveitamento dos programas por parte de agentes elegíveis (Guimarães & Lourenço, 2024b; Lucas et al., 2021; Muñoz-Higueras et al., 2024). Assume-se como um fenómeno recorrente e transversal a muitos programas de apoio social condicionais, com causas diversas – desde a complexidade do processo de adesão (Blasco & Fontaine, 2021), ao estigma (Moffitt, 1983). A adesão incompleta gera perdas significativas de bem-estar (Guimarães & Lourenço, 2024b), reduz o potencial dos programas para mitigar as desigualdades (Hernanz et al., 2004; Marc et al., 2022) e enfraquece a sua eficácia no combate à pobreza (Kuka & Stuart, 2021).

A adesão incompleta a programas de apoio social ainda não é amplamente medida, uma lacuna relevante na monitorização estatística deste fenómeno (Lucas et al., 2021). Apenas uma minoria de países o monitoriza regularmente e os esforços de quantificação permanecem fragmentados, com dados e metodologias heterogéneas que dificultam comparações (Marc et al., 2022). Adicionalmente, é um fenómeno de difícil medição, já que não dispomos de bases de dados ricas o suficiente para aferirmos a elegibilidade e a adesão dos agentes numa população (Birinci & See, 2023; Marc et al., 2022).

Esta dissertação procura sintetizar a literatura científica e outra literatura relevante sobre a adesão incompleta ao subsídio de desemprego. O objetivo é enquadrar o programa nos programas de apoio social condicionais, compará-lo internacionalmente e analisar o caso português, elaborando um plano para medir o fenómeno em Portugal. Oferece também uma reflexão sobre a possível ordem de magnitude do fenómeno em Portugal, através de uma comparação, por analogia, com outros países. Acreditamos que coligir os dados existentes sobre os países que já estudaram o fenómeno, especialmente sobre o subsídio de desemprego – de diferentes prismas – e aprofundar o tema, será um contributo importante para auxiliar à melhor compreensão da adesão incompleta, as suas determinantes e enquadrar o fenómeno numa perspetiva global, comparando-o internacionalmente.

A primeira secção tem dois objetivos claros: 1) definir e enquadrar os diferentes programas de apoio social condicionais, onde se inclui o subsídio de desemprego – sujeitos a adesão incompleta decorrente, precisamente, da condicionalidade; 2) identificar as imperfeições comuns aos programas de apoio social condicionais, entre elas a adesão incompleta, e quais os obstáculos à sua resolução. Iniciamos a discussão particular da adesão

incompleta, especialmente ao subsídio de desemprego, apontando e caracterizando as suas causas na segunda secção. Na terceira secção deste documento, investigamos as dificuldades de observação do fenómeno, revemos as principais técnicas que têm sido utilizadas para o medir e terminamos com uma proposta de um plano para medir a adesão incompleta ao subsídio de desemprego em Portugal, baseada na evidência empírica e nos dados disponíveis, priorizando fontes de informação já existentes. A quarta secção reúne as principais estimativas da adesão incompleta dos países que já a estudaram; não apenas os números agregados, mas também a variação da adesão segundo características individuais. Terminamos a secção refletindo sobre a magnitude do fenómeno no subsídio de desemprego português, por analogia com outras latitudes. Por fim, a quinta secção, foca-se nas consequências da adesão incompleta no contexto macroeconómico, no bem-estar agregado, nas desigualdades económicas e sociais e na eficácia no combate à pobreza.

1. Programas de apoio condicionais e o desafio da adesão incompleta

1.1. Programas de apoio social condicionais

O que são programas de apoio social condicionais:

Os programas de apoio social são políticas públicas desenhadas para apoiar pessoas em situações de maior vulnerabilidade, como, por exemplo, os desempregados, crianças, indivíduos com baixos rendimentos, entre outros. Regra geral, estes programas condicionam o acesso aos benefícios ao cumprimento de condições, como rendimento, situação familiar, idade, incapacidade, ou, em muitos casos, à adoção de certos comportamentos – como a procura ativa de emprego no caso do subsídio de desemprego (Currie & Duque, 2019; Donohue et al., 2022; Hoynes & Rothstein, 2019; van Berkel, 2019; Paltasingh & Bhue, 2022; Ramos et al., 2021).

Segundo Hoynes e Rothstein (2019) podemos categorizar os programas de apoio social condicionais em seis subcategorias.

1. Transferência de rendimento condicional (*Cash welfare*¹)

Segundo de la Brière e Rawlings (2006) os Programas de Transferência de Rendimento Condicional (Conditional Cash Transfer Programs - CCTs) procuram proporcionar assistência financeira a famílias economicamente vulneráveis. Estes programas procuram ser um mecanismo de alívio da pobreza, mas também, regra geral, interromper o ciclo intergeracional da pobreza, apostando na capacitação das famílias para melhorar as suas condições de vida a longo prazo. Os CCTs frequentemente direcionam o apoio para os segmentos mais desfavorecidos da população, muitas vezes excluídos de outros programas de proteção social.

Um exemplo é o Bolsa Família, do Brasil. Segundo Ramos et al. (2021), é o maior programa de transferência de rendimento condicional do mundo e em 2015 cobria mais de 13 milhões de famílias, o que representava uma parte significativa da população mais pobre do país. Os autores indicam que o acesso ao programa exige: 1) realização de consultas pré-

¹ Apesar de os autores abordarem igualmente programas de apoio social incondicionais, a presente análise focar-se-á nos programas condicionais.

natais pelas grávidas; 2) cumprimento do calendário de vacinação obrigatório pelas crianças; e 3) frequência escolar mínima de 85%. O Bolsa Família está associado à redução da mortalidade infantil, sobretudo entre crianças de estados mais pobres e de mães negras (Ramos et al., 2021).

Em Portugal, um exemplo de um programa de transferência de rendimento condicional é o Rendimento Social de Inserção (Instituto da Segurança Social, I.P. [ISS], 2025f).

2. Transferência em espécie (*In-kind, near-cash welfare*)

Os programas de transferência em espécie constituem uma modalidade de apoio social em que os beneficiários recebem bens ou serviços específicos, em vez de transferências monetárias diretas. Estes programas caracterizam-se pela restrição ao consumo – é uma oferta “tudo ou nada” em que o beneficiário não pode personalizar os bens ou serviços, apenas aceitá-los ou recusá-los – e por oferecerem bens ou serviços abaixo do preço de mercado ou gratuitamente (Hoynes & Rothstein, 2019; Schwab, 1985). Um exemplo é o *Mid-Day Meal Scheme* (MDMS) na Índia, o maior programa de refeições escolares do mundo. Segundo Paltasingh e Bhue (2022), este programa visa combater a fome e malnutrição, reduzir o abandono escolar e diminuir as desigualdades entre as crianças. Os autores referem que o MDMS apoia qualquer criança, independentemente da classe social a que pertença, mas apresenta condicionalidades: são elegíveis as crianças dos 6 aos 14 anos que frequentem o ensino básico ou preparatório em escolas públicas ou financiadas pelo Estado. O programa tem demonstrado impactos positivos, na redução da fome nas salas de aula, na melhoria do estado nutricional das crianças, no aumento da frequência escolar e na promoção da integração social. Indiretamente, tem apoiado a economia local, criado empregos e estimulado a produção rural (Paltasingh e Bhue, 2022).

Alguns exemplos no contexto português são o programa de Serviço de Apoio Domiciliário a Idosos (Portal de serviços públicos da República Portuguesa [Gov.pt], 2025c) e o programa denominado Centro de Apoio Familiar e Aconselhamento Parental (Gov.pt, 2025a).

3. Crédito fiscal associado ao exercício de atividade profissional (*In-work tax credits*)

Estes créditos fiscais são programas de transferência de rendimento que apoiam indivíduos com rendimentos mais baixos, incentivando a participação no mercado de trabalho. Estes programas só estão disponíveis para quem auferir rendimentos do trabalho e,

em geral, dividem-se em três fases: 1) Fase inicial (“*phase-in*”), em que o crédito aumenta à medida que o rendimento aumenta; 2) Patamar máximo (“*flat*”), em que o crédito mantém-se no valor máximo enquanto o rendimento estiver dentro dos limites definidos do apoio; 3) Fase final (“*phase-out*”), em que o crédito fiscal reduz-se gradualmente até desaparecer para rendimentos mais elevados (Hoynes & Rothstein, 2016, 2019).

O exemplo mais emblemático é o *Earned Income Tax Credit* (EITC) dos Estados Unidos da América (EUA). Este apoio é praticamente universal para famílias com filhos, sendo que o estado civil e o número de filhos influenciam a generosidade do benefício. É possível que indivíduos sem filhos beneficiem do apoio se tiverem entre os 25 e os 64 anos de idade, embora o crédito fiscal seja muito reduzido. (Hoynes & Rothstein, 2019).

Outro programa semelhante é o *Child Tax Credit* (CTC), também nos EUA. Tal como o EITC, o benefício é atribuído sob a forma de crédito fiscal e só está disponível para quem está ativo no mercado de trabalho e tem filhos. Este programa procura ser mais universal no apoio às famílias com filhos independentemente do rendimento (Hoynes & Rothstein, 2016, 2019). Em 2021, o Governo norte americano aumentou de forma significativa a generosidade de ambos os programas para fazer face ao impacto da pandemia COVID-19, ao aprovar o *American Rescue Plan Act* (ARPA). Estas medidas de apoio reforçadas ajudaram a retirar cerca de 9,6 milhões de pessoas da pobreza (Davis & Butkus, 2023) e atingiu-se um mínimo histórico de pobreza infantil – 5,2% em 2021, face a 9,7% em 2020 –, o que representa uma redução de 47% na taxa de pobreza infantil (Burns et al., 2022).

Um possível exemplo no contexto português é o IRS Jovem, apesar de, neste caso, o apoio não ir além, no máximo, do imposto devido (Autoridade Tributária e Aduaneira [AT], 2025).

4. Apoio a pessoas com deficiência (*Disability programs*)

Alguns programas de apoio a pessoas com deficiência apresentam características distintas das restantes subcategorias. Por exemplo, o programa *Disability Employment Services* (DES) é um programa nacional australiano de apoio social e ao emprego, dirigido especificamente a pessoas cuja deficiência seja o principal obstáculo ao acesso e à manutenção do emprego. Outras condições de elegibilidade do programa são as seguintes: 1) receber apoio social sob a forma de subsídio; 2) ter pelo menos 14 anos e não estar em idade de reforma; 3) ter capacidade para trabalhar entre 8 e 30 horas por semana; e 4) cumprir requisitos de participação ativa (formação, procura ativa de emprego, aceitação de acompanhamento)

(Australian Government, 2025; Devine et al., 2021). O DES é implementado através de uma rede de organizações contratadas pelo governo que prestam apoio direto e personalizado aos beneficiários, incluindo aconselhamento profissional, desenvolvimento de competências, procura ativa de emprego, apoio à integração e, muitas vezes, acompanhamento pós-colocação no mercado de trabalho (Devine et al., 2021). Embora o objetivo principal do programa seja promover a inclusão laboral de pessoas com deficiência – apoiando-as na integração e manutenção no emprego, aumentando a empregabilidade e gerando benefícios económicos e sociais (Devine et al., 2021) –, o programa pode igualmente contribuir para reduzir a necessidade de prestações sociais, ao favorecer a transição para o emprego remunerado e uma maior autonomia financeira, com benefícios para o indivíduo e para a sociedade.

Em Portugal, o Subsídio de Assistência a Filhos com Deficiência, Doença Crónica ou Doença Oncológica (ISS, 2025g) e o programa de Produtos de Apoio para Pessoas com Deficiência ou Incapacidade (ISS, 2025e) são alguns dos apoios disponíveis para pessoas com deficiência. Combinam apoio financeiro e social com o objetivo de promover a sua inclusão e autonomia.

5. Seguros sociais (*Social insurance*)

Os seguros sociais são programas que oferecem proteção contra riscos de perda de rendimento, como o desemprego e a velhice, e que, em geral, baseiam a elegibilidade no histórico contributivo ou laboral do indivíduo. São relativamente abrangentes entre os participantes do mercado de trabalho formal, funcionam sem prova de necessidade e desempenham um papel central na proteção social dos países desenvolvidos, com elevada aceitação social e legitimidade política; são percebidos como “*earned benefits*” (Hoynes & Rothstein, 2019).

A pensão de velhice é um exemplo de um seguro social (Hoynes & Rothstein, 2019) e todos os países europeus têm esse sistema implementado (Hinrichs, 2021). Originalmente eram, em regra, mecanismos públicos, mas ao longo do tempo, em alguns países, evoluíram para sistemas mistos – públicos com componente privada, financiados por capitalização – ou sistemas de múltiplos pilares: 1) sistema publico tradicional; 2) componente de capitalização; e 3) poupança privada individual, geralmente voluntária. Esta evolução do sistema de pensões decorre do aumento da esperança de vida e o consequente envelhecimento populacional que coloca pressão sobre os sistemas públicos de pensões (Hinrichs, 2021).

Em Portugal, são três as condições para se aceder à pensão de velhice (Gov.pt, s.d.):

- A) Idade: em Portugal, em 2025, é-se elegível para pensão de velhice a partir dos 66 anos e 7 meses de idade;
- B) Número mínimo de anos com registo de remunerações: Em Portugal, um mínimo de 15 anos é obrigatório;
- C) Número de anos de trabalho: é necessário atingir determinado número de anos de contribuições para se poder obter a pensão completa, sem penalizações.

Estas condicionantes não têm de ser cumulativas. É possível beneficiar de acesso antecipado à pensão – no caso de carreiras contributivas de muito longa duração, profissões consideradas de desgaste rápido, entre outras – ou obter uma pensão mínima de velhice, mesmo que o número mínimo de anos de contribuições não tenha sido atingido, como resposta ao aumento do risco de pobreza na velhice devido a carreiras contributivas atípicas ou insuficientes (Hinrichs, 2021). Todos os países europeus têm especificidades diferentes, pelo que as condicionantes para se obter o benefício, bem como exceções ou pensões mínimas garantidas, variam de país para país.

6. Seguros de saúde (*Health insurance*)

Estes são programas que oferecem essencialmente cobertura de despesas médicas, visando garantir o acesso à saúde independentemente da condição económica imediata, ainda que direcionados a grupos específicos da população – idosos, pessoas de baixos rendimentos, crianças –, e usualmente operam como transferências indiretas (Hoynes & Rothstein, 2019).

O *Medicaid* é um programa de apoio social condicional muito abrangente nos EUA. Criado em 1965, é um seguro de saúde que garante cobertura médica a pessoas em situação vulnerável e de baixos rendimentos (Donohue et al., 2022). Melhora o acesso a cuidados de saúde e garante maior estabilidade financeira a famílias vulneráveis ao reduzir as despesas de saúde (Currie & Duque, 2019). Este programa é financiado pelos governos federal e estadual, sendo administrado por cada estado norte americano, autonomamente, mas seguindo diretrizes federais (Donohue et al., 2022).

O programa está essencialmente condicionado aos rendimentos dos indivíduos, mas também tem em conta situações de vulnerabilidade (Donohue et al., 2022; Currie & Duque, 2019):

- A) Rendimentos: Adultos entre os 19 e 64 anos de idade com rendimentos até 138% do nível de pobreza federal (*Federal Poverty Rate* – FPL). Esta foi uma medida imposta pela Lei de Cuidados Acessíveis (*Affordable Care Act* – ACA), aprovada em 2010, para ampliar a cobertura do *Medicaid* a mais cidadãos. Até 2022, 38 estados norte-americanos adotaram esta expansão.
- B) Crianças e grávidas: com rendimentos até 133% do FPL.
- C) Pessoas com deficiência: com rendimentos baixos ou que já tenham esgotado todos os seus recursos para pagar por serviços e apoios.

Segundo Donohue et al., (2022), o *Medicaid* oferece uma ampla gama de serviços médicos, como hospitalizações, consultas, medicamentos e cuidados de longo prazo. Em 2022, cobria cerca de 80,6 milhões de pessoas por mês (24,2% da população dos EUA), com gastos de cerca de 671,2 mil milhões de dólares em 2020 (16,3% do total em saúde). Os autores referem que, para além de apoiar populações vulneráveis, o programa contribui para reduzir desigualdades raciais no acesso à saúde. A expansão do *Medicaid* reduziu a mortalidade infantil de crianças não brancas em até 20% (Currie & Duque, 2019). Em 2019, 56,4% dos beneficiários eram de minorias raciais e étnicas (Donohue et al., 2022). Há também indícios de efeitos positivos de longo prazo, como melhor desempenho escolar entre crianças beneficiárias do programa (Currie & Duque, 2019).

Um exemplo semelhante no contexto português é o programa de Benefícios Adicionais de Saúde, disponível para beneficiários do Complemento Solidário para Idosos (ISS, 2025b).

O caso particular do subsídio de desemprego

O subsídio de desemprego enquadra-se nos seguros sociais e partilha com outros programas condicionais o princípio basilar da elegibilidade dependente de requisitos pré-definidos. De acordo com Asenjo e Pignatti (2019), trata-se de um mecanismo contributivo de proteção social que substitui parcialmente o rendimento salarial perdido aquando da cessação involuntária do vínculo laboral, mas apenas enquanto o beneficiário cumprir requisitos comportamentais permanentes, nomeadamente a inscrição nos serviços públicos de emprego, a procura ativa de trabalho e a participação nas políticas ativas especificamente prescritas. Os autores notam que esta configuração oferece um amortecedor imediato contra a pobreza associada ao desemprego, sem eliminar os incentivos ao regresso ao mercado de trabalho.

Diferencia-se, assim, dos programas assistenciais sujeitos a verificação de recursos, cuja elegibilidade, regra geral, não depende de participação laboral prévia. Enquanto esses apoios visam segmentos particularmente vulneráveis – por exemplo, agregados de baixos rendimentos ou pessoas com deficiência, como verificamos nos programas Bolsa Família (Brasil), EITC (EUA) ou DES (Austrália) –, o subsídio de desemprego é transversal a todos os trabalhadores que tenham contribuído para a segurança social, não estando sujeito a condição de recursos. Outra característica que o distingue de muitos outros programas de apoio social condicionais é a duração do subsídio. Na generalidade dos países, a duração é limitada e depende do número de meses de contribuições e da idade do beneficiário, em contraste com prestações potencialmente prorrogáveis enquanto se mantiverem os critérios de elegibilidade, como sucede com o *Medicaid*, nos EUA (Unédic, 2024; Asenjo & Pignatti, 2019).

Em Portugal, o acesso exige a situação de desemprego involuntário e o cumprimento de um prazo de garantia de, pelo menos, 360 dias de trabalho por conta de outrem nos 24 meses anteriores à data do desemprego. O montante a receber é calculado a partir da remuneração de referência do trabalhador, refletindo uma lógica de substituição parcial do rendimento, e a duração máxima são 600 dias, para a generalidade dos casos, dependendo do prazo de garantia e idade do beneficiário (ISS, 2025c).

Em síntese, o subsídio de desemprego, na generalidade dos casos, distingue-se de outros programas de apoio social condicionais em quatro dimensões centrais: 1) é um direito estritamente contributivo; 2) o valor pago corresponde a uma percentagem do salário precedente (lógica de substituição parcial); 3) a duração do direito é finita e indexada ao histórico de contribuições e à idade; e 4) a elegibilidade mantém-se apenas enquanto o beneficiário cumprir obrigações de procura ativa e participar em políticas de emprego, independentemente da sua situação económica. Para além disso, este apoio verifica-se como o principal estabilizador automático do rendimento nos choques macroeconómicos, absorvendo uma fração substancial das perdas salariais em períodos recessivos (Guimarães & Lourenço, 2024a; Ko & Moffitt, 2024), conforme será explorado mais adiante.

História, evolução e comparação internacional dos programas de apoio social, com enfoque no subsídio de desemprego

Segundo Kuhnle & Sander (2021), os programas de apoio social remontam ao final do século XIX, com a crescente industrialização e urbanização europeia a expor novos problemas sociais, como acidentes de trabalho, doenças e pobreza na velhice, que exigiam soluções estruturadas. Os autores comentam que a Alemanha imperialista, sob a liderança de Otto von Bismarck, foi pioneira ao introduzir na década de 1880 um sistema de seguro social obrigatório que incluía seguros de saúde, acidentes e invalidez e velhice. Um modelo que visava, por um lado, promover a lealdade dos trabalhadores ao Estado e, por outro, consolidar uma resposta do Estado às necessidades sociais emergentes sem recorrer exclusivamente à assistência social baseada na caridade. Este sistema foi financiado de forma tripartida, com contribuições de trabalhadores, empregadores e do Estado. O conceito de segurança social começou a ganhar forma e a expandir-se por outros países europeus, como a Noruega e a Dinamarca e mais tarde, no século XX, pelas nações do Reino Unido (RU), Austrália, Nova Zelândia e EUA. Cada país adaptou o modelo às suas necessidades e contextos políticos e económicos (Kuhnle & Sander, 2021). Por exemplo, os EUA adotaram um sistema mais fragmentado, em que a proteção social foi estabelecida inicialmente para grupos específicos, refletindo a resistência a um modelo universal; já os países escandinavos e o RU optaram por sistemas mais universais, financiados por impostos, que visavam garantir a cobertura à maioria da população (Kuhnle & Sander, 2021).

A evolução destes sistemas ao longo do século XX é marcada por variações substanciais: enquanto países como Alemanha e França mantiveram um modelo predominantemente contributivo e sob a forma de seguro – onde a elegibilidade para benefícios estava frequentemente ligada ao emprego e à contribuição –, outros, como os países escandinavos e o RU, consolidaram a abordagem universal, com o Estado a assumir um papel mais ativo (Kuhnle & Sander, 2021).

O subsídio de desemprego começou a desenhar-se nos primeiros anos do século XX, principalmente devido a questões políticas e económicas. Antes dos estados legislarem sobre esta matéria, eram os sindicatos de trabalhadores e outras sociedades que ofereciam benefícios de acordo com as contribuições monetárias voluntárias de cada membro (Sjoberg et al., 2021). Alguns países escandinavos e da Europa Continental, decidiram começar a subsidiar esses fundos e foram os primeiros a implementar programas de subsídio de

desemprego voluntário subsidiado pelo Estado, tendo sido a França, em 1905, a primeira a implementar a nível nacional (Sjoberg et al., 2021). Estes programas de apoio ao desemprego operavam sob a forma de seguro. Baseavam-se na adesão voluntária por parte dos trabalhadores a seguros, mantendo-se a raiz sindical, mas com a intervenção do Estado que desempenhava um papel fundamental na supervisão e, frequentemente, no subsídio desses fundos, especialmente durante períodos de recessão económica. Estes modelos são, ainda hoje, típicos de países escandinavos como a Dinamarca, Finlândia e Suécia, ainda que com algumas variações entre eles, como veremos mais à frente (Esser et al., 2013; Sjoberg et al., 2021; Unédic, 2024).

Em 1911, no RU, é criado o primeiro apoio social obrigatório ao desemprego a nível nacional. O sistema pretendia proteger os trabalhadores da instabilidade económica e promover a produtividade nacional, integrando o subsídio de desemprego no conjunto de políticas públicas voltadas para a eficiência e estabilidade económica (Kuhnle & Sander, 2021). Os programas de apoio ao desemprego obrigatórios distinguem-se em dois grupos: programas abrangentes e programas corporativistas estatais. Nos programas abrangentes, usualmente, a base para aceder ao subsídio de desemprego é através de contribuições sociais e podemos segmentá-los em dois grupos: os que visam garantir um suporte de segurança básica e os que visam garantir o rendimento (Esser et al., 2013; Sjoberg et al., 2021). Nos programas corporativistas estatais, também o acesso ao subsídio de desemprego é baseado em contribuições sociais, no entanto o exercício de atividade profissional é central para o pagamento de contribuições que poderão ser realizadas de forma bipartida, pelo trabalhador e empregador, ou tripartida, onde acrescem contribuições estatais em função da profissão. Contrariamente aos programas abrangentes, o valor do apoio ao desemprego depende do salário anterior ao momento do desemprego (Sjoberg et al., 2021).

Mais tarde, inicialmente na Áustria (1920) e depois na Nova Zelândia (1938), França (1940), Países Baixos (1943) e Austrália (1944), foram criados os programas de apoio ao desemprego direcionados (Sjoberg et al., 2021). Estes não dependem de contribuições. Pelo contrário, o direito a aceder a estes benefícios é avaliado com base no património do desempregado, da demonstração de necessidade de apoio financeiro e no rendimento que auferiu antes do desemprego (Esser et al., 2013; Sjoberg et al., 2021). Atualmente, os países da União Europeia (UE) apenas utilizam este programa como complemento a outro programa de apoio ao desemprego, como o obrigatório (Esser et al., 2013).

Atualmente, todos os países da UE têm implementado sistemas de apoio social ao desemprego (Esser et al., 2013) no entanto a forma como estes estão estruturados é diferente entre alguns dos estados-membro (Unédic, 2024).

A Unédic (2024)² analisou os programas de apoio ao desemprego de 15 países europeus focando-se em: (1) financiamento; (2) condições de elegibilidade; (3) duração dos benefícios e respetivo perfil temporal; e (4) o valor dos benefícios, mínimos e máximos, e a taxa de substituição face ao salário imediatamente anterior ao desemprego. Com base nessa análise, segue-se uma sistematização destes aspetos:

(1) Financiamento:

O subsídio de desemprego é financiado de três formas distintas na Europa.

Países como a Dinamarca, Finlândia, Itália, Suíça e Países Baixos, apostam num sistema de contribuições específicas a programas de apoio ao desemprego. Nestes sistemas, quem financia o programa são empregadores e/ou trabalhadores.

Outra forma de financiar os programas de apoio ao desemprego é através de contribuições para a segurança social. As contribuições são feitas para um fundo global que gere todos os programas de apoio social. O trabalhador e empregador financiam o sistema, mas a taxa de contribuição do empregador é maior do que a do trabalhador. Este sistema é utilizado na Irlanda, Noruega, RU e também em Portugal.

Dos países europeus analisados, o Luxemburgo é o único país que utiliza 100% de financiamento público para estes programas, podendo assumir a forma de receitas fiscais especialmente dedicadas ao desemprego ou verbas dedicadas no orçamento do estado.

As diferentes formas de financiamento não são inconciliáveis.

A Espanha, a Alemanha e a Suécia utilizam sistemas de contribuições específicas e de financiamento público. No caso espanhol, os programas de desemprego são financiados por trabalhador e empregador (sistema de contribuições específicas) e em situações económicas excecionais o estado injeta capital nos programas de apoio ao desemprego (financiamento público). Na Alemanha, o sistema é semelhante, mas o financiamento público é através de empréstimos sem juros. Na Suécia, as contribuições específicas para o programa ficam apenas a cargo do empregador e a outra parte do financiamento cabe ao estado sueco, estando já contemplado em orçamento do estado.

² Dados atualizados a 1 de maio de 2024

A Bélgica também utiliza um sistema de financiamento misto, mas divide entre contribuições para a segurança social e financiamento público (semelhante à Suécia).

A França, dos países analisados, é o único que inclui os três tipos de financiamento. Desde 2019 que combina contribuições gerais para a segurança social, contribuições apenas do empregador para o programa de apoio específico ao desemprego e financiamento público.

(2) Condições de elegibilidade:

Na grande maioria dos países estudados, a elegibilidade determina-se considerando um período mínimo de emprego num determinado período de referência. Os países dividem-se em três grupos, com base no período mínimo de emprego anterior ao momento do desemprego:

A Itália é o único país do primeiro grupo. Um desempregado torna-se elegível para o subsídio de desemprego se nos 48 meses anteriores ao desemprego (período de referência) tiver trabalhado no mínimo 3 meses (período mínimo de emprego).

O segundo grupo é composto pelos Países Baixos, Luxemburgo, Suécia e França. Nestes países, o período mínimo de emprego sobe para 6 meses, enquanto o período de referência reduz amplamente quando comparado com Itália. Os Países Baixos são os que consideram o menor período de referência, 9 meses, e a França o maior, 24 meses.

A Finlândia, Bélgica, Suíça, Alemanha, Espanha e Portugal fazem parte do terceiro grupo. Nestes países, a elegibilidade é determinada com base num período mínimo de emprego de 12 meses; o período de referência varia: na Bélgica, 21 meses; na Suíça e em Portugal, 24 meses; na Finlândia, 28 meses; na Alemanha, 30 meses; e na Espanha, 72 meses – o maior dos países estudados.

Há quatro países onde os pressupostos mudam: a Noruega, o RU, a Irlanda e a Dinamarca. No RU, a elegibilidade é determinada com base nas contribuições para a segurança social efetuadas nos 24 meses anteriores ao início do desemprego, com um mínimo de aproximadamente 8.100,00 EUR (2024). Na Irlanda, considera-se todo o histórico profissional do indivíduo e as contribuições para a segurança social nos 24 meses anteriores ao momento de desemprego. Já na Noruega e Dinamarca, a elegibilidade é determinada com base nos rendimentos auferidos e não nas contribuições pagas. Na Noruega, para se beneficiar do subsídio de desemprego, é necessário que nos 12 meses anteriores ao desemprego o indivíduo tenha auferido um rendimento anual mínimo de 16.014,00 EUR

(2024). Na Dinamarca, o desempregado é elegível se, nos 36 meses anteriores à perda do emprego, tiver auferido rendimentos, no mínimo, de 33.063,00 EUR (2024).

(3) A duração do benefício

Dos 15 países analisados, seis apresentam períodos fixos de duração do benefício, independentemente da duração do último vínculo laboral. No entanto, como analisado no ponto anterior, é necessária uma ligação mínima anterior ao mercado de trabalho para se assegurar a elegibilidade.

No RU, o subsídio de desemprego tem a duração de 6 meses e na Dinamarca 24 meses. Na Irlanda, Noruega, Suécia e Finlândia a duração do benefício poderá ter uma ligeira variação, tendo em conta outras variáveis:

- Irlanda: 6 ou 9 meses, dependendo da duração do período contributivo anterior.
- Noruega: 12 ou 24 meses, dependendo do salário de referência.
- Suécia: 14 meses para a generalidade dos casos. Poderá ser aumentado para 21 meses se o beneficiário tiver filhos.
- Finlândia: 14 ou 18 meses, dependendo da duração do período contributivo anterior. Se o beneficiário tiver idade igual ou superior a 58 anos, o benefício poderá ser alargado até aos 23 meses.

Na maioria dos países analisados, a duração do subsídio de desemprego está diretamente ligada ao tempo trabalhado antes do desemprego. A duração é ajustada em função de outras variáveis, como a idade, período contributivo anterior, duração de desemprego, entre outras.

Na Itália, Países Baixos e em Espanha, a duração do benefício depende apenas do tempo de vínculo laboral nos períodos de referência definidos em cada país, conforme analisado anteriormente. Na Alemanha, Luxemburgo, Portugal e Suíça, a duração do subsídio de desemprego está relacionada com a idade do beneficiário e o tempo de ligação ao mercado de trabalho. Na França, a situação económica do país também influencia a duração do benefício: se a taxa de desemprego aumentar 0,8 p.p. durante um trimestre ou a taxa de desemprego atingir os 9% a nível nacional, a duração do benefício poderá ter um aumento de 25% face à duração calculada inicialmente.

- Itália: entre 1,5 meses e 24 meses
- Países Baixos: entre 3 meses e 24 meses
- Espanha: entre 4 meses e 24 meses

- Alemanha: entre 6 meses e 12 meses, podendo aumentar para 15, 18 ou 24 meses, consoante a idade do beneficiário seja maior ou igual a 50, 55 ou 58 anos, respetivamente.
- Luxemburgo: entre 6 meses e 12 meses, podendo aumentar para 24 meses se o beneficiário tiver mais de 50 anos de idade e 30 anos de ligação ao mercado de trabalho
- Portugal: entre 5 meses e 18 meses, podendo aumentar para 26 meses se o beneficiário tiver mais de 50 anos de idade e tiver contribuído consecutivamente para a segurança social nos últimos 20 anos, anteriores ao desemprego.
- Suíça: entre 12 meses e 18,5 meses – pode ser estendido para 24 meses se o beneficiário tiver dependentes. Dependendo da idade do desempregado, a duração pode sofrer algumas alterações:
 - < 25 anos: 9 meses de duração mínima.
 - ≥ 55 anos: 24 meses de duração máxima. Se o desemprego ocorrer nos últimos 4 anos antes da idade de reforma do beneficiário e o reemprego for considerado improvável, o benefício aumenta para 30 meses de duração.
- França: entre 6 meses e 18 meses, podendo aumentar para 22,5 ou 27 meses, consoante a idade do beneficiário seja maior ou igual a 53 ou 55 anos, respetivamente. A duração inicialmente calculada poderá aumentar em 25% caso a taxa de desemprego aumente em 0,8% num trimestre ou atinja os 9% a nível nacional.

A Bélgica é o único país dos analisados cuja duração do subsídio de desemprego é ilimitada. Na primeira fase, durará 14 meses; na segunda fase, durará até 34 meses e é determinada pela anterior ligação ao mercado de trabalho; a terceira fase terá duração ilimitada.

- (4) O valor do subsídio de desemprego, mínimo e máximo, e a taxa de substituição relativamente ao salário anterior ao desemprego

No RU e na Irlanda, o valor é determinado por uma taxa fixa (105,00 EUR por semana no RU e 232,00 EUR por semana na Irlanda – valores de 2024) independentemente dos salários anteriores ao desemprego. No RU, o benefício poderá aumentar se a idade do beneficiário for superior a 25 anos e na Irlanda é adicionado um suplemento tendo em conta a situação familiar, também determinado por uma taxa fixa.

Na Dinamarca, França, Itália, Países Baixos e Suécia o único fator que determina o valor do benefício é o salário anterior ao desemprego. Nos restantes países analisados (Noruega, Luxemburgo, Alemanha, Bélgica, Portugal, Suíça, Espanha e Finlândia) a situação familiar e a idade do beneficiário também são consideradas, geralmente aumentando o valor do benefício.

Dos 15 países analisados, 13 apresentam valores máximos de benefício, destes, a Bélgica, Espanha, Finlândia, Portugal e Suécia também apresentam um valor mínimo. Deste grupo de 5 países, os valores variam de 509,00 EUR (valor mínimo pago em Portugal em 2024) até 2.340,00 EUR (valor máximo de benefício na Suécia em 2024). Na Finlândia, o valor máximo não está definido, mas não pode exceder 90% do salário de referência. Nos restantes países, a Alemanha, Dinamarca, França, Itália, Luxemburgo, Noruega, Países Baixos e Suíça, não existe um valor mínimo de benefício a atribuir, apenas um valor máximo. A França é o país onde o valor máximo de benefício passível de ser atribuído é maior, 8.811,00 EUR (valores de 2024), enquanto a Itália é o país deste grupo com o valor máximo mais reduzido, 1.550,00 EUR (valores de 2024). A Dinamarca é o país que apresenta a maior taxa de substituição relativamente ao último salário, 90%, até um máximo de 3.146,00 EUR (valores de 2024), enquanto a França é o país onde se verifica a menor, 57%, até um máximo de 8.811,00 EUR.

1.2. As imperfeições dos programas de apoio social condicionais

Os programas de apoio social condicionais enfrentam desafios resultantes da própria condicionalidade.

A condicionalidade como geradora de imperfeições

1. Os custos administrativos

Segundo Guimarães e Lourenço (2024b), o peso orçamental de administrar os programas de apoio social varia entre 1% a 12% do custo total dos programas, no caso dos EUA. No caso do subsídio de desemprego, por exemplo, os custos administrativos ocupam cerca de 10% do orçamento. Os autores referem que as despesas com a monitorização e verificação de elegibilidade, bem como a vigilância para evitar erros e fraudes, constituem alguns dos principais componentes desses custos. Importa sublinhar que quanto maior for a proporção de recursos alocada à administração dos programas, menor será a disponibilidade financeira

para apoiar diretamente os beneficiários, o que pode comprometer a eficácia das políticas sociais.

2. Transferências ilegítimas

Segundo Guimarães e Lourenço (2024b), as transferências ilegítimas ocorrem quando são atribuídos benefícios a destinatários que não cumprem os critérios de elegibilidade ou quando os valores pagos excedem os valores estabelecidos pelos programas. Nos EUA, os autores referem que nos programas *Supplemental Nutrition Assistance Program* (SNAP) e *Supplemental Security Income* (SSI), estas transferências representam até 10% do total e, no EITC, este valor chega a 25% do total transferido. As transferências ilegítimas podem ocorrer por fraude ou por erros, mas a percepção da sua existência e relevância quantitativa reduz a confiança da sociedade na bondade dos programas de apoio social.

3. A adesão incompleta

Os programas de apoio social condicionais, como o subsídio de desemprego, impõem condições à elegibilidade. Frequentemente, o acesso a esses programas requer um processo de adesão pelo putativo beneficiário. A adesão incompleta ocorre quando agentes elegíveis (indivíduos, famílias, etc.) não aderem aos apoios a que têm direito (Lucas et al., 2021; Muñoz-Higueras et al., 2024). As causas da adesão incompleta são diversas, como discutiremos mais à frente. A complexidade do processo de adesão (Blasco e Fontaine, 2021), o estigma (Moffit, 1983) ou outros custos psicológicos contam-se entre elas.

Atualmente, a vasta maioria dos países não monitoriza as taxas de adesão incompleta, nem tem implementadas estatísticas relevantes sobre o fenómeno que permitam estudá-lo (Lucas et al., 2021). Apesar das limitações, alguns estudos indiciam ordens de magnitude preocupantes. Lucas et al. (2021) compilaram alguns estudos que estimam a proporção da adesão incompleta à assistência social na Suíça ao longo do tempo: estudos de 1997 e 1999, revelaram uma variação entre os 45% e os 86% de adesão incompleta (Leu et al., 1997, citado por Lucas et al., 2021; Fluder & Stremlow, 1999, citado por Lucas et al., 2021); posteriormente, em 2009, um novo estudo revelou que 28% da população abaixo do limiar da pobreza não recebeu quaisquer prestações monetárias (Crettaz et al., 2009, citado por Lucas et al., 2021); mais recentemente, em 2019, um novo estudo chegou a estimativas semelhantes, evidenciando diferenças regionais substanciais na adesão incompleta (Humbelin, 2019, citado por Lucas et al., 2021). Na mesma linha, Muñoz-Higueras et al. (2024) estimaram que, entre 2014 e 2019, a taxa de adesão incompleta ao *Working Family*

Payment, na Irlanda, variou entre 63% e 76%. Também na França, num estudo conduzido por Blasco e Fontaine (2021), onde foram analisados dados administrativos do programa de apoio ao desemprego francês de 2001 a 2002, conclui-se que apenas 31,7% dos elegíveis aderiram ao apoio.

Obstáculos administrativos à resolução dos problemas da condicionalidade

A literatura evidencia que as imperfeições inerentes à condicionalidade estão interligadas, sendo difícil melhorar uma sem agravar outra. Como referem Guimarães e Lourenço (2024b), a tentativa de reduzir os custos de adesão – por exemplo, facilitando o acesso ou simplificando procedimentos – tende a aumentar os custos administrativos, devido à necessidade de reforçar mecanismos de controlo e acompanhamento, e pode propiciar um aumento das transferências ilegítimas. Por outro lado, ao reforçar o controlo para limitar as transferências ilegítimas, os custos administrativos crescem, bem como os custos e barreiras à adesão, como o tempo despendido, documentação exigida ou estigma social.

Algumas destas tensões são ilustradas por alguns casos de programas de apoio social condicionais: o já referido EITC, por exemplo, apresenta custos administrativos baixos, mas uma maior proporção de transferências ilegítimas do que outros programas no mesmo país, como o SNAP ou o SSI, em que o combate à fraude resulta em maior despesa administrativa e maior exclusão dos elegíveis. O equilíbrio entre eficiência administrativa, justiça distributiva e inclusão social é, assim, um desafio permanente dos programas condicionais (Guimarães & Lourenço, 2024b). Trabalhos como este que desenvolvemos afiguram-se importantes ao ajudarem a esclarecer a magnitude de cada uma das três imperfeições e, com isso, ajudar à ponderação dos valores em causa: redução de custos, minimização de fraudes, maximização da inclusão, e redução da adesão incompleta.

2. As causas da adesão incompleta

As causas da adesão incompleta a programas de apoio social condicional são diversas. A ignorância surge à cabeça: se um indivíduo elegível desconhecer a existência de determinado programa de apoio social, dificilmente acederá ao benefício (Herd & Moynihan, 2025). De resto, a decisão de aderir pode ser entendida como um cálculo individual de custo-benefício – um indivíduo elegível adere ao programa apenas quando o valor esperado dos benefícios (montante, duração, probabilidade de sucesso) supera os custos de participação (tempo, informação, encargos psicológicos e monetários) (Moffit, 1983; Currie, 2004).

A evidência demonstra que existem vários fatores que influenciam, no geral, a decisão de aderir, ou não aderir, a um programa de apoio social. Hernanz et al., (2004), agrupam os fatores que influenciam a adesão em 4 categorias:

i. Determinantes pecuniárias (*pecuniary determinants*)

Nesta primeira categoria estão incluídos 1) o valor do benefício e 2) a duração expectável (naqueles em que se aplica, como o subsídio de desemprego, por exemplo). O indivíduo elegível participa no programa se os benefícios superarem os custos. De realçar que o valor relativo do benefício (os ganhos de bem-estar) é o aspeto mais determinante, ao invés do valor absoluto (o valor recebido). Apesar disso, o sistema fiscal também desempenha um papel importante, uma vez que alterações na fiscoalidade podem reduzir o valor efetivamente recebido do benefício, afetando a taxa de adesão (Anderson et al, 1997, citado por Hernanz et al., 2004; Ashenfelter, 1983, citado por Hernanz et al., 2004).

ii. Custos de informação (*information costs*)

Referem-se, especialmente, à complexidade ou à dificuldade nos procedimentos para participar nos programas de apoio social – recolher, perceber e dominar os processos de adesão. Pode influenciar negativamente a adesão se o indivíduo, por um lado, entender o processo como demasiado complexo ou confuso; por outro se entender que o benefício a receber não compensa o esforço.

iii. Custos administrativos (*administrative costs*)

Aqui, referimo-nos aos custos processuais para o putativo beneficiário: o tempo para recolher toda a informação relevante para formalizar a adesão, os atrasos entre o pedido de adesão e o recebimento do benefício, bem como a incerteza sobre qual será a decisão final (elegível ou não elegível).

iv. Custos sociais e psicológicos (*social and psychological costs*)

O estigma pode influenciar as taxas de adesão a programas de apoio social e há programas que são mais sujeitos ao estigma do que outros, dependendo da forma como o benefício é executado, das condições para aderir ao programa ou até das suas regras. O antigo programa de apoio social *US Food Stamps*, dos EUA – hoje SNAP – era particularmente sujeito ao efeito do estigma pela forma como era executado: os beneficiários tinham de apresentar os selos (*food stamps*). O estigma surge da perceção de que a adesão a estes programas reflete fracasso pessoal ou dependência. Como resultado, potenciais beneficiários podem não aderir (Moffit, 1983).

O estigma e os custos psicológicos são uma causa muito discutida na literatura sobre a adesão incompleta. Segundo Ansaloni et al. (2024), o estigma social desencoraja indivíduos elegíveis de recorrerem ao apoio. Para além de reduzir a taxa de adesão, introduz distorções significativas nas ferramentas de medição – discutidas no próximo capítulo – como evidenciam Kurita et al. (2020) que incorporam o estigma como um custo psicológico influente na decisão de requerer, ou não, o apoio. Os autores referem que este custo é particularmente sensível à perceção social de fraude, intensificando-se quando se presume que os beneficiários não são verdadeiramente necessitados. Indivíduos vulneráveis, mas sensíveis ao estigma, podem optar por não aderir, mesmo sendo elegíveis. Kurita et al. (2020) demonstram ainda que o estigma pode sobrepor-se à generosidade dos apoios: analisando dados de 25 países da OECD (2007–2012), concluem que, quando os apoios são baixos, os incentivos económicos predominam; contudo, acima de um certo limiar, o estigma associado à perceção de fraude pode sobrepor-se, levando a uma diminuição da adesão. Assim, políticas focadas exclusivamente no aumento dos montantes podem falhar se não forem acompanhadas de estratégias eficazes de combate ao estigma.

No caso particular do subsídio de desemprego, O'Leary et al. (2024) encontram 4 fatores principais que influenciam a adesão ao subsídio de desemprego nos EUA e explicam a queda nas candidaturas em anos recentes: A) as taxas de substituição (ou generosidade do

benefício); B) a duração do benefício; C) Estrutura da indústria/ocupação (*industry/occupation structure*); e a D) demografia. A redução das taxas de substituição salarial figura como a principal razão para a não adesão. A relevância da generosidade é reforçada pelo trabalho de Valletta e Yilma (2024) que reportam que um suplemento fixo adicional, temporário, de 600\$ implementado em 2020 para mitigar os efeitos negativos da pandemia no emprego e no rendimento das famílias aumentou simultaneamente o número de beneficiários e a duração média do apoio. Assim que esse suplemento foi retirado, tanto a adesão como o tempo de permanência no programa reduziram-se de forma acentuada.

No contexto europeu, Blasco e Fontaine (2021) procuram compreender a baixa adesão ao subsídio de desemprego em França – cerca de 32% na amostra utilizada com base em dados administrativos para 1999-2004, analisando o período entre julho de 2001 e dezembro de 2002. A generosidade do subsídio, a duração potencial do programa e o desconhecimento da elegibilidade são fatores que os autores estimam como relevantes. Além destes, os autores evidenciam que a heterogeneidade dos agentes elegíveis é chave: por exemplo, aqueles com menor habilidade administrativa ou mais avessos a processos burocráticos apresentam uma propensão à adesão claramente inferior. Já os elegíveis com boas perspetivas de reingresso no mercado de trabalho têm, igualmente, uma propensão de adesão relativamente baixa. Os autores sublinham, finalmente, o papel do estigma, sentimentos de embaraço, perda de privacidade e a obrigação de comparecer a reuniões de acompanhamento como obstáculos psicológicos persistentes. Um outro estudo, desta vez sobre o RU, revela que os entraves administrativos são, de facto, um grande limitador da adesão (Geiger et al. 2021).

Em síntese, a evidência teórica e empírica demonstra que a adesão incompleta decorre de uma combinação de incentivos monetários, barreiras administrativas e informacionais, custos psicológicos e estigma, temperada pela heterogeneidade de perfis individuais, sectoriais e demográficos. A generosidade do apoio é condição necessária, mas não suficiente: quando não é acompanhada por processos de candidatura simples, informação acessível e estratégias eficazes de redução do estigma, o impacto sobre a taxa de adesão dilui-se. Além disso, diferenças na estrutura do mercado de trabalho, nas competências administrativas e nas expectativas de reinserção profissional determinam respostas distintas a incentivos idênticos, reforçando a importância de soluções calibradas aos vários subgrupos elegíveis. Políticas verdadeiramente eficazes terão, pois, de calibrar montantes e regras de elegibilidade à realidade institucional e cultural de cada contexto, reduzindo fricções administrativas e desnormalizando o estigma para transformar a elegibilidade formal em acesso efetivo.

3. A adesão incompleta: medição

3.1. Dificuldades na observação do fenómeno.

Num artigo sobre o subsídio de desemprego, Birinci e See (2023) notam que não dispomos de bases de dados ricas o suficiente para aferirmos a elegibilidade e a adesão dos agentes numa população. À mesma conclusão chegam Marc et al. (2022). Referem que a identificação dos indivíduos elegíveis é muitas vezes comprometida, uma vez que as informações necessárias para aplicar os critérios de elegibilidade, como rendimento, estado civil, situação de residência ou de emprego, não podem ser monitorizadas com total fiabilidade, independentemente da fonte de dados utilizada. Estas limitações são evidentes tanto nos inquéritos, onde os dados tendem a ser imprecisos, como nos registos administrativos, que frequentemente não contêm os detalhes necessários à aplicação das regras de atribuição dos apoios (Marc et al., 2022).

Num relatório da Comissão Europeia que analisou a adesão incompleta e a falta de cobertura de programas de rendimento mínimo na Bélgica e na Itália, Ansaloni et al. (2024) salientam a complexidade da observação e medição do fenómeno devido a limitações nas fontes de dados que impedem a identificação exata dos indivíduos elegíveis que não recebem apoio. Tal como Birinci e See (2023) e Marc et al. (2022), concordam que, para se medir convenientemente a adesão incompleta, é crucial ter disponível informação detalhada sobre rendimentos, património e composição familiar, mas acrescentam e evidenciam a importância de se terem disponíveis em complementaridade dados da receção efetiva do apoio. Contudo, “no survey dataset precisely records all of the information needed to perfectly reconstruct the fulfilment of all eligibility requirements” (Ansaloni et al., 2024, p. 8), sendo que os dados administrativos também são limitados por não incluírem variáveis sociodemográficas essenciais. A combinação entre dados administrativos e inquéritos ajuda a lograr estimativas mais fiáveis, no entanto o estudo conclui que, apesar disto, continuam a existir dificuldades técnicas e legais que afetam a precisão dos resultados.

Uma das condicionalidades do Complemento Solidário para Idosos em Portugal, consistia, até junho de 2024 (Decreto-Lei n.º 35/2024, 2024), na consideração dos rendimentos do(s) filho(s) do beneficiário para o cálculo da prestação. Esta exigência ilustra bem as dificuldades associadas à observação da adesão incompleta, pois implicaria a recolha,

agregação e cruzamento de dados familiares dispersos. Tal complexidade obsta à criação de bases de dados fiáveis, comprometendo a capacidade de identificar casos de não adesão.

Para além destes fatores objetivos, outros subjetivos agravam a dificuldade de observação da adesão incompleta. O estigma e os custos psicológicos associados à adesão a programas de apoio social dificultam tanto a inscrição dos indivíduos nos programas, como verificamos no capítulo anterior, como a observação e medição rigorosa do fenómeno (Moffitt, 1983). O estigma social leva muitos beneficiários a não declararem a sua condição em inquéritos como o EU-SILC, gerando sub-representação estatística e limitando a visibilidade científica do fenómeno (Ansaloni et al., 2024). Na Bélgica, por exemplo, cerca de 20% dos beneficiários do rendimento mínimo não reportam essa condição no EU-SILC, sendo as razões apontadas o esquecimento, a incompreensão da pergunta e a vergonha (Ansaloni et al., 2024). Assim, o estigma constitui um obstáculo central não só ao acesso real, mas também à representação estatística dos apoios.

Isto dito, sabemos ser um fenómeno quantitativamente significativo. No caso do subsídio de desemprego, por exemplo, alguns estudos apontam para que apenas 40% dos desempregados elegíveis adiram ao subsídio nos EUA (Guimarães & Lourenço, 2024b). Sabemos, também, que a adesão incompleta não é homogénea: é mais frequente entre os menos educados, por exemplo, perigando a prossecução das finalidades dos programas de apoio social de combate à pobreza ou às desigualdades (Guimarães & Lourenço, 2024a; Guimarães & Lourenço, 2024b; Ko & Moffitt, 2024; Kuka & Stuart, 2021; Moffitt, 1983).

3.2. Revisão das principais técnicas utilizadas para medir a adesão incompleta em geral, do subsídio de desemprego, em particular.

A eficácia dos programas sociais condicionais depende não apenas da sua conceção normativa e operacional, mas também do grau de adesão por parte dos beneficiários elegíveis. A análise da adesão a estes programas tem sido objeto de crescente atenção na literatura, dado que a adesão incompleta constitui uma limitação crítica à efetividade destas políticas, comprometendo tanto os objetivos redistributivos como os de inclusão social (Ko & Moffitt, 2024; Bargain et al. 2010). Para estudar a adesão incompleta – isto é, a proporção de indivíduos elegíveis que não acede aos apoios – os investigadores recorrem, essencialmente, a métodos que medem a taxa de adesão efetiva, a partir da qual se infere o grau de não adesão

(Ko & Moffitt, 2024). Este capítulo apresenta uma síntese das principais técnicas utilizadas na literatura para estimar a adesão incompleta a programas sociais condicionais.

Ko e Moffitt (2024) e Goedemé e Janssens (2020) apresentam uma sistematização dos métodos para estimar a adesão incompleta a programas sociais. A estimativa da taxa de adesão usualmente envolve o cálculo da fração de indivíduos elegíveis que efetivamente recebem os benefícios, mas esta operação é metodologicamente complexa (Ko & Moffitt, 2024). Há duas formas para encontrar beneficiários e elegíveis:

Inquéritos à população: consiste em aplicar inquéritos questionando o inquirido sobre a receção do apoio social – para aferir se é beneficiário (numerador) – e sobre rendimentos e outras condicionantes para a elegibilidade (E.g. idade, agregado familiar) – para aferir se é elegível (denominador). Esta abordagem é vulnerável a erros de medição, especialmente na aferição do rendimento – por vezes, os programas aplicam deduções ao rendimento bruto e isto nem sempre é possível medir no conjunto de dados recebidos – e na identificação correta da unidade de elegibilidade – por exemplo, a dificuldade de se medir se o indivíduo está ativamente à procura de trabalho (Ko & Moffitt, 2024). Goedemé e Janssens (2020) subdividem os inquéritos populacionais:

- a) **Inquéritos de carácter geral (*General-purpose surveys*):** Têm sido amplamente utilizados como fonte primária para estimar a adesão incompleta a programas de apoio social. Um exemplo são os EU-SILC que apoiam simultaneamente na aferição da elegibilidade e no recebimento de benefícios – contêm informação sobre as características socioeconómicas dos agregados e indivíduos, bem como dos seus rendimentos e, frequentemente, sobre o recebimento de benefícios, permitindo agregar tudo numa única base de dados. São, no entanto, afetados por limitações substanciais. As principais são a subcobertura de grupos vulneráveis – como pessoas sem residência formal ou a viver em instituições –, o viés de não-resposta e os erros de medição associados à declaração de rendimentos, património e benefícios recebidos.
- b) **Inquéritos de carácter específico (*Special-purpose surveys*):** permite recolher informação detalhada não só sobre a elegibilidade e a receção efetiva dos benefícios, como também sobre os determinantes da não-adesão – nomeadamente, o desconhecimento dos direitos sociais, os custos processuais, o estigma associado, e ainda, barreiras cognitivas e comportamentais. Apesar do seu elevado potencial

analítico, os inquéritos de carácter específico apresentam limitações. Destacam-se o elevado custo de implementação, a complexidade logística da sua execução e a reduzida frequência com que são realizados. Adicionalmente, não estão isentos dos problemas comuns aos inquéritos por questionário, como a ausência de resposta e os erros de medição.

Dados administrativos: Ko e Moffitt (2024), referem que a utilização de dados administrativos permite uma maior precisão na identificação dos beneficiários, sendo mais eficaz na captação do numerador (beneficiários) do que os inquéritos populacionais. No entanto, estes dados tendem a não incluir informações detalhadas sobre os elegíveis, o que dificulta a estimativa da adesão incompleta. Goedemé e Janssens (2020) corroboram esta ideia, referindo que os dados administrativos abrangem, usualmente, apenas os beneficiários efetivos, deixando de fora a população elegível que não reclama os benefícios sociais, o que compromete a estimativa direta das taxas de adesão e consequentemente da adesão incompleta. Os autores evidenciam que mesmo quando incluem informação sobre quem não recebe, a informação disponível é frequentemente insuficiente para avaliar com rigor a elegibilidade daqueles que nunca solicitaram apoio, particularmente no que respeita a variáveis como o património, a situação residencial, ou a nacionalidade. Os inquéritos populacionais continuam, por isso, a ser importantes para determinar o denominador – população elegível (Ko & Moffitt, 2024). Apesar disso, Ko e Moffitt (2024) referem que quando os dados administrativos incluem informações sobre rendimentos do agregado – um critério central para aferir a elegibilidade a alguns programas de apoio social – é possível utilizá-los para estimar com maior rigor o denominador. Os autores também comentam que os dados administrativos enfrentam limitações na sua capacidade de refletir variações ao longo do tempo, uma vez que os estatutos de beneficiário e de elegível podem mudar, e a atualização desses dados nem sempre é realizada com a frequência e o rigor temporal necessários. Acresce ainda que a complexidade e extensão dos registos administrativos pode comprometer a medição precisa do rendimento num dado período, contribuindo assim para erros na aferição do denominador (Ko & Moffitt, 2024; Goedemé & Janssens 2020).

A combinação de dados administrativos com inquéritos à população é uma estratégia promissora para obter estimativas mais fiáveis tanto do numerador (beneficiários) como do denominador (elegíveis) (Goedemé & Janssens 2020; ver também Ko & Moffitt, 2024). Esta integração de fontes é, por isso, apontada como a via metodológica mais adequada para

avancar no estudo da adesão incompleta, especialmente à luz dos recentes desenvolvimentos nos sistemas estatísticos nacionais e europeus, como a crescente utilização de dados combinados no EU-SILC (Goedemé & Janssens 2020).

A partir de dados de inquéritos ou de dados administrativos, ou de uma combinação dos dois, têm sido aplicadas várias técnicas para medir de forma mais precisa o fenómeno da adesão incompleta. Descrevemos alguns exemplos de seguida.

Na Finlândia, Bargain, Immervoll e Viitamäki (2010) analisam o programa de assistência social finlandês (*Toimeentulotuki*) utilizando dados disponíveis de 1996 a 2003, recorrendo a uma microsimulação de elegibilidade com dados administrativos para estimar as taxas de adesão ao programa. A elegibilidade é simulada com base num modelo fiscal detalhado (TUJA) – o modelo oficial de micro-simulação de impostos e benefícios da Finlândia – e cruzada com microdados do Inquérito de Distribuição de Rendimento (IDS) – combina dados administrativos detalhados (impostos, rendimentos, benefícios) com dados de inquéritos por entrevista realizados aos mesmos agregados familiares. Os beneficiários são obtidos a partir do IDS. Esta abordagem permitiu estimar taxas de adesão incompleta entre os 40% e 50%.

No contexto norte americano, Finkelstein e Notowidigdo (2019) recorreram a uma experiência de ensaio aleatório (randomized controlled trial - RCT), envolvendo aproximadamente 30.000,00 indivíduos com idade igual ou superior a 60 anos, residentes na Pensilvânia, que estavam inscritos no programa *Medicaid*, mas não no SNAP, sendo por isso considerados como potencialmente elegíveis – os critérios de elegibilidade do *Medicaid* são semelhantes aos do SNAP. A amostra foi aleatoriamente distribuída por três grupos:

1. Grupo 1 (controlo): sem qualquer intervenção.
2. Grupo 2: recebeu apenas informação sobre a provável elegibilidade e instruções para contactar os serviços estatais.
3. Grupo 3: recebeu informação e assistência personalizada no processo de candidatura.

Com recurso a dados administrativos, os autores acompanharam, durante um período de nove meses após a intervenção, o comportamento dos indivíduos relativamente à candidatura e inscrição no programa SNAP. No grupo de controlo, apenas cerca de 6% dos participantes se inscreveram nesse horizonte temporal. É plausível interpretar esta taxa como uma aproximação da adesão espontânea entre indivíduos com elevada probabilidade de elegibilidade. No entanto, a principal limitação metodológica reside no facto de não ser

possível observar diretamente a elegibilidade formal dos indivíduos. Assim, torna-se difícil distinguir entre casos de não adesão entre elegíveis e situações de inelegibilidade, o que poderá levar a uma sobrestimação da taxa de adesão incompleta. Esta limitação evidencia, mais uma vez, os desafios associados à medição deste fenómeno, em linha com as dificuldades já discutidas.

No caso particular do subsídio de desemprego, várias técnicas têm sido utilizadas para medir o fenómeno da adesão incompleta, utilizando também dados de inquérito ou administrativos, ou uma combinação de ambos.

Na Hungria, Csillag et al.(2023), estimam a adesão incompleta ao subsídio de desemprego através de dados administrativos longitudinais. Os autores focaram a sua análise nos anos de 2011 e 2012, uma vez que existiu uma alteração legislativa no subsídio de desemprego – a redução da duração máxima do subsídio de 9 para 3 meses em setembro de 2011. O objetivo principal consistiu em avaliar em que medida alterações na generosidade do subsídio afetam a propensão dos trabalhadores elegíveis para requererem o apoio. Os autores utilizaram uma base de dados administrativa que incluía: 1) registos dos serviços públicos de emprego – dados sobre períodos de registo como desempregado e subsídios recebidos; 2) registos da autoridade fiscal – dados sobre rendimentos e períodos de emprego; e 3) registos da Segurança Social – dados relativos aos dias trabalhados com cobertura contributiva. Por fim, foram considerados os critérios legais vigentes em 2011 e 2012 para determinar os requisitos formais de acesso ao subsídio.

Nos EUA, Kuka e Stuart (2021) estimam a adesão incompleta ao subsídio de desemprego comparando as taxas de adesão entre brancos e negros. Neste estudo não foram utilizados dados administrativos, mas dados longitudinais provenientes de inquéritos (*Survey of Income and Program Participation* – SIPP) entre 1986 e 2014. Esta base de dados foi utilizada tanto para aferir a elegibilidade como para verificar os indivíduos que receberam o subsídio de desemprego. O objetivo principal do artigo é determinar até que ponto as diferenças raciais na adesão ao subsídio são explicadas por fatores como rendimentos anteriores e localização geográfica.

No contexto francês, Blasco e Fontaine (2021) analisam a adesão incompleta ao subsídio de desemprego recorrendo a um modelo estrutural dinâmico que estima simultaneamente a decisão dos indivíduos de procurar um novo emprego e a adesão ao subsídio. Os autores criticam os modelos estáticos tradicionais utilizados na literatura que assumem uma escolha binária imediata após o desemprego – o indivíduo decide aderir ou não ao subsídio no

momento inicial, sem considerar qualquer atraso temporal ou dinâmica posterior. O modelo dinâmico permite incorporar a decisão de não aderir ao subsídio de desemprego imediatamente após o desemprego, podendo fazê-lo posteriormente à medida que o desemprego se prolonga. Esta abordagem considera que os indivíduos enfrentam fricções no processo de adesão (e.g., dificuldades administrativas e burocráticas), como analisamos nos capítulos anteriores, e que podem ajustar as suas decisões ao longo do tempo, dependendo, também, das suas perspetivas de encontrar um novo emprego. Para construir o modelo e estimar a adesão incompleta, foram utilizados dados administrativos franceses provenientes da fusão dos registos da agência pública de emprego francesa, que incluem todos os períodos de desemprego subsidiado desde 1999, com a base administrativa das declarações sociais anuais que incluem o histórico laboral detalhado dos trabalhadores desde 1976.

Na mesma linha de Blasco e Fontaine (2021), Guimarães e Lourenço (2024a) estimam a adesão incompleta ao subsídio de desemprego nos EUA construindo um modelo geral de equilíbrio com mercados incompletos – um ambiente onde os agentes não dispõem de um seguro contra riscos idiossincráticos e por isso seguram-se através da poupança – incorporando explicitamente custos e consciência da elegibilidade para o benefício. Os autores comentam que grande parte da literatura assume adesão completa e sem custos incorretamente. Assim, introduzem uma componente endógena na decisão de adesão, dependente dos benefícios líquidos esperados face aos custos de candidatura, calibrando o modelo com dados de inquérito representativos do *Current Population Survey* (CPS) e do *Survey of Income and Program Participation* (SIPP) entre 2010 e 2019. Os dados fornecem informações detalhadas sobre os fluxos de emprego-desemprego, níveis educacionais, distribuições de rendimento e riqueza, além das taxas observadas de receção do subsídio de desemprego por diferentes grupos. Para captar os custos de candidatura e a parcela da população que está consciente da elegibilidade, os autores utilizam dados do *CPS UI Supplement*, recalibrando os dados de Forsythe e Yang (2022) que indicam a fração de desempregados informados sobre a elegibilidade que optam por não solicitar o benefício. Desta forma, o modelo reproduz as taxas de adesão incompleta ao subsídio de desemprego por nível educacional, permitindo analisar os determinantes individuais da tomada de decisão e as implicações macroeconómicas dessa adesão parcial. O principal objetivo desta abordagem é quantificar os efeitos de ignorar a adesão incompleta nas avaliações do impacto económico e distributivo

do subsídio de desemprego, destacando como os custos individuais e as assimetrias de informação influenciam a efetividade do subsídio de desemprego nos EUA.

Num plano alternativo, e complementar à literatura sobre a adesão incompleta, Aaronson et al. (2022) usam pesquisas do *Google Trends* para “desemprego” (“*unemployment*”) como *proxy* em tempo real da procura de informação e estimam a sua elasticidade face aos pedidos iniciais de subsídio de desemprego. Os autores implementam um estudo de eventos (*Event-Study*) semanal, numa janela de ± 6 meses em torno de cada evento, estudando os furacões que atingiram a costa dos EUA desde 2004: cada furacão é analisado como um choque repentino e específico no mercado de trabalho do estado afetado, enquanto o país, no seu todo, ou um estado com um programa de subsídio de desemprego semelhante e geograficamente distante serve como contrafactual. Desta forma, são atenuadas a sazonalidade, as notícias nacionais e as diferenças institucionais permanentes entre estados. Embora o objetivo do estudo seja a previsão de curto prazo dos pedidos iniciais de subsídio de desemprego – sem avaliar elegibilidade ou medir diretamente a adesão – a forte co-movimentação entre procura de informação e pedidos efetivados é consistente com fricções informacionais como um possível mecanismo que contribui para a adesão incompleta.

Em síntese, a literatura evidencia que a adesão incompleta ao subsídio de desemprego pode ser estimada por múltiplas vias metodológicas, desde modelos econométricos baseados em dados de inquérito – que captam perceções e constrangimentos individuais – até análises com dados administrativos, que oferecem cobertura populacional quase exaustiva. Paralelamente, têm surgido abordagens menos convencionais que tentam suprir os constrangimentos de modelos estáticos que falham em considerar componentes individuais do desempregado – como os custos de candidatura e outras fricções – como mostram os estudos de Blasco e Fontaine (2021) e de Guimarães e Lourenço (2024a). Outras abordagens mais criativas como a de Aaronson et al. (2022) revelam que a utilização de *Big Data* pode ser promissora – “has the potential to substantially improve the forecasting of official statistics like UI claims” (p.567). Estas abordagens menos convencionais revelam-se promissoras como via complementar ao melhorar a previsão de pedidos iniciais e sinalizar potenciais problemas de medição (e.g., mudanças de elegibilidade, atrasos, fraude), ainda que não meçam diretamente elegibilidade/adesão. Ainda assim, os estudos convergem ao demonstrar que a medição da adesão incompleta continua a ser um desafio considerável, sobretudo pela dificuldade em observar estas variáveis individuais, como os custos (monetários e de tempo),

o estigma social ou a falta de informação – fatores que permanecem parcialmente ocultos nos registos administrativos e nem sempre são plenamente captados por questionários.

3.3. Proposta de um plano para medir este fenómeno em Portugal.

Não há registo de o fenómeno da adesão incompleta ao subsídio de desemprego ter sido medido em Portugal. A DataLABOR, uma plataforma digital que agrega e sistematiza informação estatística nacional nas áreas do trabalho, emprego e proteção social, apresenta estatísticas anuais da taxa de cobertura das prestações de desemprego da segurança social (DataLABOR, 2025). Segundo a plataforma, “a taxa de cobertura das prestações desemprego é calculada a partir do número de beneficiários de prestações de desemprego e o número de desempregados inscritos nos centros de emprego em dezembro de cada ano”. Como já verificamos, através da divisão do número de beneficiários do subsídio de desemprego (numerador) pelo número de desempregados elegíveis (denominador), estima-se a taxa de adesão. Os dados disponíveis falham na identificação do denominador – consideram apenas o número de desempregados inscritos no IEFP, não atestando a elegibilidade. Esta estatística, apesar de útil para oferecer uma perspetiva geral e ampla da cobertura potencial, não permite calcular o total de desempregados elegíveis (denominador), logo impossibilita o estudo e a estimativa do fenómeno da adesão incompleta.

Antes de avançarmos para uma proposta para medir a adesão incompleta, é importante enquadrar o subsídio de desemprego português e aferir as entidades nacionais capazes de gerar dados fundamentais e substanciais sobre o emprego, desemprego e o subsídio de desemprego. As principais são o Instituto da Segurança Social (ISS), o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) e o Instituto Nacional de Estatística (INE).

Em Portugal, sempre que uma entidade empregadora admite um colaborador é obrigatório comunicar a admissão ao ISS, disponibilizando os dados do indivíduo, a data de início de funções, a categoria profissional, o tipo de vínculo, entre outros (ISS, 2025a). O mesmo se aplica quando o contrato de trabalho que liga empregador e trabalhador termina – é obrigatório comunicar à Segurança Social, indicando a data e o motivo da cessação do contrato de trabalho (ISS, 2025d). É também a entidade responsável por gerir, decidir e transferir para os beneficiários o subsídio de desemprego. Já a inscrição no IEFP é essencial para se aceder ao subsídio de desemprego. É aqui que se faz o pedido de adesão ao subsídio

de desemprego que será avaliado e gerido pela Segurança Social (Instituto do Emprego e Formação Profissional [IEFP], s.d.-b).

O número de beneficiários do subsídio de desemprego obtém-se de forma simples e direta através dos dados administrativos do ISS, uma vez que é a entidade que avalia a elegibilidade, decide e gere o programa. Obter uma estimativa fiável de quantos desempregados elegíveis existem é o desafio central para medir o fenómeno da adesão incompleta.

Entendemos que existem duas alternativas para medir a adesão incompleta em Portugal:

- 1) Medição considerando a inscrição no IEFP como um fator de elegibilidade e não como uma decisão – consciente ou inconsciente – de adesão

Neste caso, a proposta será obter o número de beneficiários através do ISS e o total de elegíveis cruzando os dados do ISS com os dados de inscritos no IEFP. Apresentamos, de seguida, a proposta, em forma de roteiro, para medir a adesão incompleta ao subsídio de desemprego (SD) do ano de 2024:

- i. Recolher a informação de todos os potencialmente elegíveis através dos dados do ISS:
 - a. Todos os indivíduos que perderam o emprego de forma involuntária – Grupo A.
 - b. Dentro do Grupo A, todos os que cumprirem com o prazo de garantia para potencialmente beneficiar do SD – Grupo B.
- ii. Cruzar os dados do Grupo B com os dados dos inscritos no IEFP de 2024. Os indivíduos comuns a ambas as bases de dados são os elegíveis – Grupo C.
- iii. Do Grupo B, filtrar pelos que estão a receber o SD – Grupo D, os beneficiários: inscreveram-se no IEFP, selecionaram a opção de solicitar o SD e terminaram o procedimento de requisição do benefício (IEFP, s.d.-a).

Um dos critérios de elegibilidade é solicitar o SD nos 90 dias subsequentes à perda do emprego. No entanto a solicitação posterior não significa perda do direito – os dias correspondentes ao atraso serão descontados no período de concessão das prestações de desemprego e a data de início de pagamento será igual à data do requerimento (IEFP, s.d.-b). Desta forma, para medir o fenómeno em 2024, propomos criar 12 series, uma por cada mês do ano. Cada série considera duas janelas temporais de recebimento do SD: 90 dias e

180 dias³. Em cada série, o número de beneficiários é dado pelo Grupo D e o número de elegíveis pelo Grupo C:

1. Beneficiário (B_m): Grupo D, controlando o momento da perda de emprego para se aferir a qual série pertencem.
 - a. E.g. 1: Se um beneficiário de SD em janeiro de 2024 tiver perdido o emprego em dezembro de 2023, é excluído da amostra, uma vez que pertence à série de dezembro de 2023. Da série de janeiro de 2024, contam apenas os beneficiários que perderam o emprego em janeiro de 2024.
 - b. E.g. 2: Se um beneficiário recebeu pela primeira vez o SD em fevereiro de 2024 e tiver perdido o emprego em janeiro de 2024, este será contemplado na série de janeiro de 2024 a 90 dias; caso apenas se tenha tornado beneficiário em junho de 2024, será contemplado na série de janeiro de 2024 a 180 dias.
2. Elegíveis (E_m): Grupo C, controlando com os dados do ISS relativos ao momento da perda do emprego para aferir a série a que pertencem.
 - a. Nota: Caso a perda de emprego tenha ocorrido em mês anterior a janeiro de 2024 é excluído da amostra.

A taxa de adesão anual, medida a h dias, é definida como o quociente entre 1) o total, de janeiro a dezembro, de episódios de desemprego que, sendo elegíveis e tendo iniciado no ano Y , registaram pelo menos um pagamento do subsídio até h dias após a respetiva data de início, e 2) o total, de janeiro a dezembro, de episódios de desemprego elegíveis iniciados no ano Y .

$$Taxa\ de\ ades\tilde{a}o_Y^{(h)} = \frac{\sum_{m=1}^{12} B_m^{(h)}}{\sum_{m=1}^{12} E_m} \times 100$$

Esta primeira proposta seria a forma mais simples e direta de estimar o fenómeno em Portugal. Útil como ponto de partida. No entanto, as suas estimativas subestimariam o fenómeno já que o número de elegíveis seria reduzido aos que cumprem também o critério de inscrição no IEFP. A inscrição no IEFP é o ponto fundamental do fenómeno – um aspeto essencial da decisão, consciente ou inconsciente, de aderir ao subsídio de desemprego. Assim,

³ E.g.: A série de dezembro a 90 dias termina no final de março do ano subsequente e a de 180 dias no final de junho do ano subsequente.

analisemos uma segunda alternativa para medir o fenómeno da adesão incompleta em Portugal:

- 2) Medição considerando a inscrição no IEFP como o fator de decisão – consciente ou inconsciente – de aderir ao subsídio de desemprego

Nesta alternativa, apresentamos três opções de medição: 1) a primeira recorre apenas a dados administrativos; 2) a segunda combina dados administrativos e de inquérito; e 3) a terceira recorre apenas a dados de inquérito.

- Primeira opção: dados administrativos

O ponto de partida é o Grupo B, identificado através dos dados administrativos do ISS: todos os indivíduos que perderam o emprego de forma involuntária e que cumprem com o prazo de garantia para potencialmente beneficiarem do SD. Posteriormente, com recurso aos dados administrativos do IEFP, identificam-se os 1) desempregados inscritos (Grupo E) e 2) os desempregados inscritos que solicitaram o SD (Grupo F). De seguida, ligam-se as bases de dados. Teremos então quatro grupos de desempregados:

- i. Desempregados inelegíveis (DINL): Figuram apenas no Grupo E, estando ausentes do Grupo B e F.
- ii. Desempregados potencialmente elegíveis que não se inscreveram no IEFP (DPEAI): Figuram apenas no Grupo B, estando ausentes do Grupo E e, consequentemente, do Grupo F.
- iii. Desempregados potencialmente elegíveis, inscritos no IEFP, mas que não solicitaram o SD (DPEAI.II): Figuram no Grupo B e no Grupo E, mas falham o Grupo F.
- iv. Desempregados potencialmente elegíveis que cumprem todos os critérios para beneficiar do SD (DPESD): Figuram no Grupo B, no Grupo E e no Grupo F.

Tal como na alternativa anterior, propomos criar 12 séries, uma por cada mês. Cada série considera duas janelas temporais de recebimento do SD: 90 dias e 180 dias. O numerador – os beneficiários (B_m) – é obtido a partir da base de dados de beneficiários do ISS (Grupo D). O denominador – os elegíveis (E_m) – comparativamente com a alternativa anterior será maior e é composto pelos DPEAI, DPEAI.II e os DPESD, ou seja, todos os que compõem o

Grupo B. Os restantes pressupostos para beneficiários (B_m) e elegíveis (E_m) mantêm-se e aplica-se a mesma fórmula de medição.

Embora esta opção possa aperfeiçoar a medição face à primeira alternativa, falha num aspeto essencial. Ao incluir quem não se inscreveu no IEF (DPEAI) – um ponto central do fenómeno –, negligencia um critério de elegibilidade primordial: a procura ativa de emprego – sobrestimando a adesão incompleta.

Neste momento, conseguimos estimar um intervalo de adesão incompleta ao SD: a primeira alternativa subestima o fenómeno, esta primeira opção sobestima-o. Para obtermos uma estimativa mais próxima da realidade, é necessário introduzir uma nova fonte de dados. A segunda opção incorpora essa fonte, permite uma medição mais precisa e a estimativa resultante situa-se nesse intervalo.

- Segunda opção: dados administrativos e dados de inquérito

Com os dados administrativos apenas podemos aferir se o critério de procura ativa de emprego é cumprido com base na inscrição no IEF. Visto que o grupo DPEAI é composto pelos potencialmente elegíveis que não se inscrevem, é necessário fazer um novo ajuste ao denominador, validando a procura ativa de emprego por outra via. Conforme identificado por Goedemé e Janssens (2020) e discutido por Ko e Moffitt (2024), a identificação dos elegíveis tende a ser mais fiável quando se combinam dados de inquérito com dados administrativos. Seguiremos esta recomendação para ajustar o grupo dos DPEAI.

O INE realiza o inquérito ao emprego (IE) trimestralmente, recolhendo dados através de entrevistas presenciais e por telefone (Instituto Nacional de Estatística [INE], s.d.). Para ajustar o grupo DPEAI, propomos identificar nos inquéritos a percentagem de desempregados não inscritos no IEF que estão ativamente à procura de emprego⁴ (ρ) – a razão entre todos os desempregados não inscritos no IEF e os desempregados não inscritos que estão ativamente à procura de trabalho. Para evitar que a amostra seja contaminada por desempregados que não cumpram outros critérios fundamentais para beneficiarem do subsídio de desemprego, deverão ser consideradas outras variáveis para aferir a ligação

⁴ Para identificar os desempregados serão consideradas as respostas negativas à pergunta 1) Realização de trabalho de pelo menos uma hora na semana de referência (Sim/Não) pelo indivíduo. Para identificar os não inscritos no IEF que procuram ativamente trabalho, serão consideradas: as respostas negativas a 2) Inscrição num Centro de Emprego do IEF (Sim/ Não) do indivíduo; as respostas afirmativas à questão 3) Procura de emprego ou negócio na semana de referência ou nas 3 semanas anteriores (Sim/Não) pelo indivíduo (ver INE, 2024).

anterior ao mercado de trabalho⁵ – para estimar se cumprem o prazo de garantia (*proxy*)⁶ – e a razão do desemprego⁷ – para verificar se é involuntário. A percentagem dada por ρ será incorporada no grupo DPEAI: o resultado (ρ) da análise ao inquérito do primeiro trimestre, será incorporado no grupo DPEAI ($\rho \times \text{DPEAI}$) de janeiro, fevereiro e março, e assim sucessivamente.

Depois de ajustado o denominador, os restantes pressupostos e a fórmula mantêm-se face à primeira opção:

1. Beneficiário (B_m): Grupo D – tal como na alternativa anterior.
2. Elegíveis (E_m): Nesta opção, vamos utilizar grupos DPEAI.II, DPESD e o DPEAI ajustado (ρDPEAI), controlando com os dados do ISS relativos ao momento da perda do emprego para aferir a série a que pertencem.
 - a. Nota: Caso a perda de emprego tenha ocorrido em mês anterior a janeiro de 2024 é excluído da amostra.

$$\text{Taxa de adesão}_Y^{(h)} = \frac{\sum_{m=1}^{12} B_m^{(h)}}{\sum_{m=1}^{12} E_m} \times 100$$

Esta será a forma mais fiável para estimar o fenómeno, ainda que existam limitações principalmente na afinação do grupo DPEAI. O facto de não existir uma pergunta clara para aferir se o individuo cumpre o prazo de garantia para beneficiar do subsídio de desemprego é a principal. Adicionar uma questão que permita verificar os meses de registo de salários nos últimos 24 meses ao período de referência, ajudaria a garantir maior fiabilidade na aferição da elegibilidade via IE.

A primeira alternativa subestima o fenómeno – reduz os elegíveis a quem se inscreve no IIEFP; a segunda alternativa (primeira opção) sobrestima o fenómeno – apesar de incluir os potencialmente elegíveis que não se inscrevem no IIEFP, não permite aferir o cumprimento

⁵ Serão consideradas as respostas afirmativas às perguntas 1) Existência de emprego anterior (Sim/Não) do indivíduo; 2) Existência de emprego anterior superior ou igual a 3 meses consecutivos (Sim/Não) do indivíduo. A questão 4) Situação na profissão no último emprego, permitirá aferir se foi realizado trabalho dependente (ver INE, 2024).

⁶ O prazo de garantia não pode ser integralmente aferido, uma vez que não é diretamente observável neste inquérito. Apenas é possível determinar se o indivíduo trabalhou de forma consecutiva nos três meses anteriores ao desemprego, assim como o ano e o mês em que deixou de trabalhar – utilizaremos estas variáveis como *proxy*, embora possa não refletir o critério real (ver INE, 2024).

⁷ Serão consideradas as respostas de desemprego involuntário à pergunta 1) Razão de saída do último emprego do indivíduo (ver INE, 2024).

do critério de procura ativa; a segunda alternativa ajustada (segunda opção), com a inclusão de dados de inquérito, situa-se entre ambas, proporcionando uma estimativa mais fiável do fenómeno no SD português.

A inclusão das janelas temporais de 90 e 180 dias, presentes nas duas alternativas, para além de garantir que todos os desempregados, ou episódios de desemprego, sejam incluídos, resulta das descobertas de Blasco e Fontaine (2021) e Csillag et al. (2023):

1. Blasco e Fontaine (2021), na França, referem que a decisão de aderir e o tempo até requerer o subsídio de desemprego são determinações conjuntas, influenciadas por fricções administrativas e pelas perspectivas de emprego do indivíduo.
2. Csillag et al. (2023), na Hungria, documentam que a maioria dos pedidos ocorre muito cedo e, por isso, tratam o requerimento como decisão estática e censuram aos 61 dias, em vez de modelar dinamicamente o tempo até requerer.

Dado que em Portugal existe um prazo administrativo rígido de 90 dias subsequentes à perda de emprego para requerer o SD (se o pedido for apresentado mais tarde e a elegibilidade se mantiver, os dias de atraso são descontados), faz sentido que, numa primeira fase, nos aproximemos da metodologia de Csillag et al. (2023): tratar o requerimento como decisão estática, usar a adesão aos 90 dias como métrica principal e censurar observações após 180 dias (reportando também a adesão até 180 dias para robustecer a medição). Se os resultados mostrarem muitos pedidos após os 90 dias, então justificará um estudo complementar mais próximo da abordagem dinâmica de Blasco & Fontaine (2021).

- Terceira opção: utilização exclusiva de dados de inquérito

Uma terceira opção de medição, utilizando exclusivamente os dados do IE do INE para efeitos de simplificação, poderia ser utilizada, mas teria muitas limitações. Segundo Ko e Moffitt (2024) os dados administrativos captam melhor os beneficiários e deverão ser utilizados. O IE inclui uma pergunta que averigua se inquirido está a beneficiar de subsídio de desemprego: é essa pergunta que identifica os beneficiários (numerador)⁸. Daqui, surge a primeira grande limitação: o beneficiário nem sempre reporta estar a receber prestações (ver Ansaloni et al., 2024) – esta limitação estender-se-á a todo o processo de medição. Outra

⁸ Resposta afirmativa à questão: 1) Atribuição de subsídio de desemprego (Sim/Não) ao indivíduo (ver INE, 2024).

limitação substancial é que em Portugal para além do subsídio de desemprego, existem o subsídio social de desemprego e o subsídio por cessação de atividade, todos com nomes semelhantes e que aparentam garantir o mesmo: remuneração após a perda de emprego – corremos o risco de contaminar a amostra com falsos beneficiários do SD. Poderíamos colmatar esta limitação incluindo uma pergunta de controlo sobre a situação profissional anterior ao desemprego⁹, ainda assim não eliminaríamos o risco de contaminação. Para aferir os elegíveis, primeiro selecionamos os desempregados¹⁰. Surge a segunda limitação: não existe uma pergunta direta – “Está desempregado?” –, pelo que se recorre a um *proxy*: verificar se o indivíduo trabalhou pelo menos uma hora na semana de referência. Corremos o risco de contaminar a amostra com trabalho não remunerado, pontual, numa empresa de família, por exemplo, que não influencia a elegibilidade. Depois, aferimos a elegibilidade¹¹ com base em respostas às questões que permitam verificar se o *proxy* do prazo de garantia para beneficiar do programa é cumprido, se o desemprego foi involuntário e se estão ativamente à procura de trabalho. As limitações são várias: desde logo, ser necessário utilizar um *proxy* para o prazo de garantia – apenas é possível determinar se o indivíduo trabalhou de forma consecutiva nos três meses anteriores ao período de referência. Devemos excluir da amostra as respostas negativas. O risco de contaminar a amostra com inelegíveis é elevado – os que trabalharam consecutivamente nos últimos 3 meses, mas os empregos anteriores não tiveram duração suficiente para permitir cumprir o prazo de garantia –, sobrestimando a adesão incompleta. Adicionalmente, é muito provável que potenciais elegíveis sejam removidos da amostra – quem não tenha trabalhado nos três meses anteriores pode ainda cumprir com o período de garantia –, subestimando a adesão incompleta. Há ainda uma limitação que poderá ser mais gravosa: ficamos reduzidos a uma amostra de desempregados que tenham trabalhado nos três meses anteriores ao período de referência, o que significa que perderam o emprego muito próximo da data do inquérito – potencial subestimação da

⁹ A questão: “Situação na profissão no último emprego”, permitirá aferir se foi realizado trabalho dependente (ver INE, 2024).

¹⁰ Serão consideradas as respostas negativas à pergunta: Realização de trabalho de pelo menos uma hora na semana de referência (Sim/Não) pelo indivíduo (ver INE, 2024).

¹¹ Serão consideradas as respostas afirmativas às perguntas 1) Existência de emprego anterior (Sim/Não) do indivíduo; 2) Existência de emprego anterior superior ou igual a 3 meses consecutivos (Sim/Não) do indivíduo. A questão 4) Situação na profissão no último emprego, permitirá aferir se foi realizado trabalho dependente. Serão consideradas as respostas de desemprego involuntário à pergunta 5) Razão de saída do último emprego do indivíduo. Para identificar a procura ativa de trabalho, serão consideradas as respostas afirmativas a uma destas perguntas: 6) Inscrição num Centro de Emprego do IEFP (Sim/ Não) do indivíduo; 7) Procura de emprego ou negócio na semana de referência ou nas 3 semanas anteriores (Sim/Não) pelo indivíduo (ver INE, 2024).

adesão incompleta. Excluimos também da amostra aqueles que não perderam o emprego de forma involuntária e os que não estão ativamente à procura de trabalho. Dadas as limitações de determinar simultaneamente a elegibilidade e o intervalo entre a perda de emprego e a adesão ao SD (90 ou mais dias) os pressupostos alteram-se: 1) não utilizaremos as 12 séries nesta opção, mas sim a periodicidade do IE – 4 séries, cada uma representa um trimestre; 2) os beneficiários e elegíveis encontrados no IE ao primeiro trimestre, pertencem à 1ª série, e assim sucessivamente; e 3) a fórmula de cálculo da taxa de adesão muda ligeiramente:

A taxa de adesão anual é definida como o quociente entre 1) o total, nos quatro trimestres do ano Y, do número de episódios de desemprego elegíveis iniciados em cada trimestre que registaram, nesse mesmo trimestre, pelo menos um pagamento do subsídio de desemprego e 2) o somatório, nos mesmos quatro trimestres, do número de episódios de desemprego elegíveis iniciados em cada trimestre.

$$Taxa\ de\ adesão_Y = \frac{\sum_{t=1}^4 B_t}{\sum_{t=1}^4 E_t} \times 100$$

Por fim, a última limitação desta opção: não sendo possível limitar por séries de 12 meses, corremos o risco de estimar incorretamente o período da adesão incompleta.

Depois de medida a taxa de adesão, idealmente recorrendo à segunda opção da segunda alternativa, seria interessante perceber como varia por nível de rendimentos, género, idade e local, recolhendo a informação da base de dados do ISS. Estudar a adesão incompleta por nível de educação seria particularmente interessante, tendo em conta as evidências de que indivíduos com menor grau de escolaridade tendem a aderir menos a programas de apoio social (Dubois & Ludwinek, 2015; Forsythe & Yang, 2022; Guimarães & Lourenço, 2024a; Guimarães & Lourenço 2024b), como veremos no próximo capítulo. A melhor forma, tendo em conta os dados de que dispomos, seria 1) analisar os dados do IEFPP relativos à escolaridade do grupo DPEAL.II e DPESD; 2) analisar as respostas aos IE realizados pelo INE trimestralmente: verificar o nível de escolaridade dos que reportam estar desempregados, não inscritos no IEFPP, que procuram ativamente emprego e que cumprem com os outros critérios de elegibilidade (*proxy* do prazo de garantia e desemprego involuntário). É de realçar que, neste cenário, o ajuste do denominador também se afigura necessário, em moldes semelhantes, mas aqui, controlando as variáveis de escolaridade, rendimentos, entre outras passíveis de serem medidas.

Para efeitos de comparação a nível europeu e para consolidar a compreensão do fenómeno da adesão incompleta, posteriormente, seria interessante robustecer o EU-SILC em Portugal (ver INE, 2020). O EUROMOD, um modelo de microssimulação de impostos e prestações sociais para a UE, assente em microdados do EU-SILC (Maier et al., 2022), permitiria fazer a comparação entre a adesão ao subsídio de desemprego português e os restantes países europeus – utilizando a mesma forma de recolha de dados. No entanto, segundo Farinha Rodrigues et al. (2024) “the unemployment benefits cannot be fully simulated in EUROMOD, as there is no information on the reason why people became unemployed (voluntary or compulsory), nor on the duration of the most recent jobs” (p. 17) no EU-SILC português. Para melhorar a integração no EUROMOD, seria útil incluir questões sobre: 1) motivo da cessação do contrato de trabalho; 2) duração da última experiência profissional; 3) histórico de contribuições; e, para captar os determinantes da adesão incompleta, 4) razões para a não-adesão ao subsídio de desemprego. Como já verificámos, os inquéritos – sobretudo quando desenhados especificamente para medir a (não) adesão –, embora vulneráveis a erros de medição, captam melhor os determinantes da adesão incompleta do que os dados administrativos. (Goedemé & Janssens, 2020; ver também Ko & Moffitt, 2024).

4. A adesão incompleta: estimativas

4.1. Revisão das principais estimativas da magnitude da adesão incompleta, em especial no caso do subsídio de desemprego.

A revisão da literatura revela que as estimativas de adesão incompleta (*non-take-up*) ao subsídio de desemprego variam consoante o país, o período e a metodologia empregue, mas convergem num ponto de partida comum: em praticamente nenhum sistema a cobertura se aproxima dos 100 % dos elegíveis. Já foram discutidas as causas que influenciam a adesão a programas de apoio social condicionais, as limitações estruturais dos programas e as abordagens metodológicas adotadas para medir o fenómeno da adesão incompleta, com especial atenção ao caso do subsídio de desemprego. Esta secção foca-se agora na revisão das principais estimativas da magnitude da adesão incompleta ao subsídio de desemprego em diferentes contextos, analisando não só os números agregados, mas também a variação da adesão segundo características individuais.

i. Estimativas da adesão incompleta por país

Na Hungria: O estudo de Csillag, Munkácsy e Scharle (2023) aponta para uma adesão ao subsídio de desemprego de menos de 60% - ou seja, infere-se uma adesão incompleta superior a 40%.

Na França: Hentzgen et al, (2022), estimam que entre 25% e 42% dos elegíveis não aderem ao subsídio de desemprego, identificando dois grupos: os que não aderem por falta de informação e os que não aderem por não se candidatarem. Blasco e Fontaine (2021), encontraram uma taxa de adesão de apenas 31,7% quando analisaram dados administrativos de indivíduos elegíveis entre 2001 e 2002 – uma adesão incompleta de cerca de 70%.

No RU: Segundo Marc et al. (2022), o programa de subsídio de desemprego foi sofrendo alterações e o *Universal Credit* (UC) substituiu parcialmente o *Jobseeker's Allowance* (JSA) – mantendo-se a vertente contributiva –, passando a abranger pessoas em situação de desemprego e também a outros grupos. Os autores referem que as estimativas mais recentes datam de 2015-2016 e apontam para cerca de 44% de elegíveis que não aderiram ao JSA. Até à data não existem estimativas das taxas de adesão ao UC (Marc et al., 2022), mas um dos

estudos mais recentes sobre a adesão incompleta ao UC, estima que cerca de 500.000 indivíduos elegíveis para o programa não aderiram durante a pandemia COVID-19 (Geiger et al., 2021).

Na Estónia: A Estónia tem duas variantes do subsídio de desemprego – 1) subsídio de desemprego (*töötuskindlustushüvitis*) (Eesti Töötukassa, s.d.-a) e 2) um apoio ao desempregado (*töötutoetus*) (Eesti Töötukassa, s.d.-b). A taxa de não adesão ao subsídio de desemprego estimada é de 26% e de 14% ao apoio ao desempregado (Dubois & Ludwinek, 2015).

Na Alemanha: Um estudo de Bruckmeier et al. (2021), estima uma taxa de adesão incompleta de cerca de 37% entre os elegíveis ao programa que garante um rendimento mínimo de subsistência a pessoas em idade ativa, que inclui desempregados (ALG II). Um estudo preliminar de Simon Trenkle (2023) estima que no primeiro ano após a perda de emprego, cerca de 27% dos desempregados potencialmente elegíveis não recebem subsídio de desemprego.

Nos EUA: As estimativas da adesão incompleta ao subsídio de desemprego entre os elegíveis variam, mas são sempre bastante significativas. Segundo Birinci e See (2023) quase 40% dos elegíveis não beneficiam do programa; no estudo conduzido por Guimarães e Lourenço (2024b), estima-se que cerca de 55% dos elegíveis não recebam o benefício.

ii. Estimativas da adesão incompleta segundo características individuais

A adesão incompleta não afeta todos os subgrupos da população de igual forma. Birinci e See (2023), que estudam o caso nos EUA, notam que a adesão incompleta se concentra entre trabalhadores com maior património líquido, taxas de substituição mais baixas e durações de desemprego mais curtas. Os autores referem que a maior parte da não-adesão é explicada por razões respeitantes ao património líquido dos indivíduos e menos pelo salário ou grau académico; indivíduos com maior riqueza líquida e com perspectivas de reentrada rápida no mercado de trabalho não aderem ao benefício porque consideram que o esforço necessário para aderir não é compensador. Em contraste, Guimarães e Lourenço (2024a; 2024b) introduzem os custos de candidatura crescentes com a desvantagem socioeconómica e calibram o modelo para reproduzir o facto de que os menos escolarizados – estendendo a outros grupos vulneráveis, como os mais jovens e grupos minoritários – apresentam as taxas de adesão mais baixas. Os autores referem que a perceção de elegibilidade e das regras de elegibilidade cresce com o nível académico e os custos de adesão decrescem, desta forma a taxa de adesão aumenta à medida que o nível académico aumenta.

Outras variáveis devem ser analisadas para se entender como a adesão varia em determinados grupos da população.

A. Idade

Trabalhadores mais jovens mostram consistentemente taxas de adesão mais baixas ao subsídio de desemprego. Nos EUA, segundo Forsythe e Yang (2022), trabalhadores elegíveis com menos de 25 anos de idade são os que apresentam taxas de adesão mais baixas: menos de 20% indicaram receber prestações de desemprego em 2020-2021, segundo o *Understanding America Survey* (UAS). Em contraste, os elegíveis dos 36 aos 55 anos são os que mais aderem, com uma taxa de adesão de 43%, segundo o UAS 2020-2021. Os autores referem que a razão principal para os jovens elegíveis aderirem menos é o desconhecimento das regras de elegibilidade, o que os leva a assumir inelegibilidade. Adicionalmente, a perspetiva de encontrar um novo emprego mais rapidamente pode também ser relevante. No estudo preliminar sobre a adesão ao subsídio de desemprego na Alemanha as conclusões são semelhantes: Trenkle (2023) evidencia que os mais jovens aderem menos ao programa, apresentando uma adesão aproximada de 60% na faixa etária dos 25 anos de idade, em contraste com os mais velhos, onde se verifica uma adesão de cerca de 80% na faixa etária dos 50 anos de idade.

B. Educação

Semelhante às evidências encontradas por Guimarães e Lourenço (2024a; 2024b), Dubois & Ludwinek (2015) descrevem que grupos de indivíduos com baixa literacia têm maior propensão para não aderir a programas de apoio social. O relatório refere que a falta de informação (desconhecimento dos procedimentos e dos critérios de elegibilidade), a complexidade dos procedimentos (custos administrativos) e as barreiras sociais (estigma, desconfiança) são as principais causas que impactam especialmente grupos com baixos níveis de escolaridade e literacia administrativa e digital. Também nos EUA, Forsythe e Yang (2022) reportam que, entre os elegíveis ao subsídio de desemprego, a taxa de recebimento aumenta com a escolaridade – de acordo com o *Understanding America Survey* (UAS) de 2020/2021, 17% para quem não concluiu o secundário, 24% para os que concluíram o ensino secundário, 39% para os que não concluíram o ensino superior e 52% para indivíduos que concluíram o ensino superior. As razões são semelhantes às identificadas por Dubois & Ludwinek (2015),

sendo a principal a crença errada de que se é inelegível – mais preponderante nos indivíduos com menos escolaridade.

C. Rendimento, salários anteriores ao desemprego

Existe evidência na literatura de que a taxa de adesão ao subsídio de desemprego varia consoante o rendimento – indivíduos elegíveis com salários anteriores ao desemprego mais elevados são mais propensos a aderir ao programa, contrariamente àqueles com salários menores. O estudo de Csillag et al. (2023), na Hungria, estima que a taxa global de adesão entre os elegíveis se situa um pouco abaixo dos 60%, no entanto para o grupo com um salário anterior ao desemprego muito baixo, a adesão é de apenas 33%. Entre aqueles que mais aderem ao benefício estão os que tinham um rendimento anterior ao desemprego suficiente para se situarem no limite máximo das prestações de desemprego – cerca de 60% de taxa de adesão. Os autores também observam que para rendimentos muito elevados (mais de 3 vezes o salário mínimo) a taxa de adesão é mais reduzida, cerca de 42%, uma vez que a taxa de substituição é muito baixa – devido a rendimentos anteriores ao desemprego muito acima do limite máximo das prestações de desemprego – e as perspetivas de reentrar rapidamente no mercado de trabalho são altas; concluem que o esforço de aderir não compensa o benefício esperado – consistente com o evidenciado por Birinci e See (2023) – ainda assim, uma taxa de adesão mais elevada do que os teoricamente mais necessitados. Csillag et al. (2023) também encontram dados que demonstram que indivíduos que trabalhavam em empresas que pagam melhores salários tendem a aderir mais – superior em cerca de 20 p.p. Os dados são claros: a adesão é menor para desempregados com rendimentos anteriores ao desemprego mais baixos, um grupo que tem, provavelmente, menos poupanças e que será mais necessitado – é um resultado alarmante do ponto de vista de políticas sociais.

No contexto americano, Kuka e Stuart (2021) relatam que indivíduos negros aderem 24% menos ao subsídio de desemprego comparativamente com indivíduos brancos – cerca de 30% desta diferença é explicada pelos rendimentos anteriores ao desemprego, uma vez que indivíduos negros apresentam salários pré-desemprego mais baixos.

A evidência empírica apresentada neste capítulo reforça um diagnóstico inequívoco: a adesão incompleta ao subsídio de desemprego constitui uma falha estrutural persistente e transversal a diferentes regimes de proteção social. Em nenhum dos contextos analisados – desde a Hungria aos EUA – a cobertura se aproxima da universalidade. Para além de oscilar

entre países, a taxa de não-adesão é fortemente moldada por características individuais: os mais jovens, os trabalhadores com menor escolaridade, salários anteriores baixos, menor literacia administrativa ou pertencentes a minorias raciais/étnicas são sistematicamente os que menos beneficiam do direito que lhes assiste. Paradoxalmente, também se identificam grupos com maior património líquido ou perspectivas de reemprego rápidas que optam por não reclamar o benefício, julgando que o custo de candidatura supera o ganho esperado.

Em conjunto, estes resultados realçam três implicações centrais. Primeiro, as barreiras de informação e os custos de transação continuam a ser determinantes críticos da adesão, exigindo simplificação procedimental e estratégias de comunicação segmentadas. Segundo, a configuração dos parâmetros do subsídio – taxas de substituição, duração e limites máximos –, pode acentuar desigualdades, favorecendo trabalhadores com rendimentos mais elevados enquanto deixa desprotegidos os de menor rendimento. Terceiro, a heterogeneidade dos padrões de adesão incompleta evidencia que políticas de *one size fits all* são insuficientes; mecanismos atentos à idade, escolaridade, posição socioeconómica e contexto laboral são indispensáveis para assegurar eficácia e equidade. O fenómeno da adesão incompleta deve ser encarado como um problema de desenho e implementação de políticas públicas, e não apenas como uma falha de comportamento individual.

4.2. Reflexão analógica sobre a adesão incompleta no caso do subsídio de desemprego português

Nesta secção, refletiremos sobre a adesão incompleta ao subsídio de desemprego em Portugal, por analogia com países que já estimaram o fenómeno e cujos programas tenham semelhanças com o português.

Apesar de diferenças nos programas entre países, a taxa de adesão ao subsídio de desemprego está longe de ser completa. Será, por isso, prudente, questionar se o caso português será semelhante ou uma exceção.

No decurso deste estudo, verificamos que a generosidade do programa, a duração e as condições de acesso são as determinantes principais para a adesão ao subsídio de desemprego.

i. Generosidade do programa

Por generosidade, falamos de taxas de substituição e de valores mínimos e máximos.

No caso português, a taxa de substituição é, na generalidade dos casos, 65% da remuneração de referência (RR)¹² bruta, no entanto, apresenta valores mínimos e máximos que estão indexados ao Indexante de Apoios Sociais (IAS) (ISS, 2025c). Este detalhe pode aumentar ou diminuir a taxa de substituição. Por exemplo, em 2024, o IAS foi fixado em cerca de 509 EUR (Portaria n.º 421/2023, 2023); se a RR bruta for o salário mínimo nacional – 820 EUR em 2024 (Decreto-Lei n.º 107/2023, 2023) –, o valor mínimo para o subsídio de desemprego passa a 1,15 vezes o IAS (ISS, 2025c), ou seja cerca de 585 EUR – 71% de taxa de substituição bruta. No entanto, a taxa de substituição bruta pode ser reduzida devido ao teto máximo de cerca de 1.273,00 EUR (dados de 2024) (Unédic, 2024). Para RR superiores a 1.958,00 EUR, a taxa de substituição será inferior a 65% – diminui à medida que a RR aumenta.

Nos capítulos anteriores, verificamos que desempregados com salários anteriores ao desemprego mais baixos, tendem a aderir menos ao subsídio de desemprego (Csillag et al., 2023; Kuka & Stuart, 2021). Uma vez que, no caso português, trabalhadores com salários mais baixos tendem a beneficiar de uma taxa de substituição maior, este parece ser um bom indicador de combate à adesão incompleta. No inverso, o teto máximo relativamente baixo quando comparado com outros países da OECD com taxas de substituição brutas semelhantes ou superiores – por exemplo, a Dinamarca (3.146,00 EUR em 2024), a Itália (1.550,00 EUR em 2024), a Suécia (2.340,00 EUR em 2024) (Unédic, 2024) – pode reduzir a atratividade para desempregados com salários mais altos.

É de notar que na França, de acordo com o estudo de Blasco e Fontaine (2021), no período entre julho de 2001 e dezembro de 2002, foi estimada uma taxa de adesão de apenas 31,7%. Em 2002, a taxa de substituição líquida à entrada de Portugal e França estavam separadas por 5 p.p.¹³, a favor de Portugal. Já no período entre novembro de 2018 e outubro de 2019, Hentzgen et al. (2022), também na França, estimaram uma adesão incompleta entre 25% e 42%. Em 2019, a diferença entre a taxa de substituição líquida à entrada entre os dois duplicou quando comparado com 2002 – Para a França, 65%; para Portugal, 75%¹⁴. Em ambos os períodos – 2002 e 2019 – Portugal apresentava uma taxa de substituição líquida à

¹² 1) identificar os 12 meses de salários mais antigos dos últimos 14 meses anteriores ao desemprego registados na segurança social (incluem-se os subsídios de férias e de Natal; 2) somar os 12 meses de salários encontrados, dividir por 360 (valor diário) e multiplicar o valor por 30 (valor mensal) (ISS, 2025c).

¹³ “% of disposable household income before job loss, Single person, no children, 2 months, 2002”.

Selecionados os países França e Portugal (OECD, s.d.-a)

¹⁴ “% of disposable household income before job loss, Single person, no children, 2 months, 2019”, selecionados os países França e Portugal (OECD, s.d.-a)

entrada mais generosa do que a França, mas ambos os países estavam acima da média da OECD¹⁵. Os estudos franceses demonstram taxas de adesão incompleta significativa, pelo que estes dados devem servir para nos ajudar a enquadrar e a refletir sobre a potencial adesão incompleta nacional.

Em termos gerais, com base nos dados publicados pela Unédic (2024), Espanha e Itália são os países mais semelhantes a Portugal nesta vertente; já Dinamarca, França, Luxemburgo, Suíça, os Países Baixos, Alemanha, Noruega e Bélgica poderão ser considerados mais generosos, por apresentarem taxas de substituição mais atrativas e/ou valores máximos substancialmente mais elevados do que os de Portugal.

ii. Duração

Em Portugal, na generalidade dos casos, o subsídio de desemprego tem uma duração entre os 5 e os 18 meses, podendo ser alargado para 26 meses dependendo da idade do desempregado e das suas contribuições para a Segurança Social (Unédic, 2024). O estudo húngaro, de Csillag et al. (2023), documenta que antes da alteração que diminuiu o tempo máximo de subsídio de desemprego – no final de 2011 –, o programa tinha 9 meses de duração máxima e foi estimada uma taxa de adesão à entrada (até 2 meses após a perda de emprego) de cerca de 55%. Em 2012, quando a duração máxima do programa já era de 3 meses, verificou-se uma diminuição da taxa de cerca de 2,5 p.p. Comparando com Portugal, o subsídio de desemprego português tem uma duração máxima bastante superior, pelo que tendo em contas as evidências encontradas pelos autores, a taxa de adesão tenderá a ser menos influenciada por este fator.

Segundo os dados publicados pela Unédic (2024), a Alemanha, a França e a Suíça, são os países cuja duração do subsídio de desemprego mais se assemelham ao caso português – apresentam duração mínima e máxima do benefício e extensão da duração tendo em conta a idade. No caso francês existe também uma bonificação na duração se a taxa de desemprego nacional se agravar. Na Alemanha, importa referir uma vez mais o estudo preliminar de Trenkle (2023): nos primeiros 12 meses após a perda de emprego, 27% dos potencialmente elegíveis não recebe subsídio de desemprego. Dados importantes para refletir sobre o potencial da adesão incompleta no cenário português.

¹⁵ “% of disposable household income before job loss, Single person, no children, 2 months, 2002” e “% of disposable household income before job loss, Single person, no children, 2 months, 2019”; selecionados os países França e Portugal e OECD (OECD, s.d.-a)

iii. Condições de acesso

Aqui, referimo-nos à duração mínima de ligação ao mercado de trabalho para um desempregado se tornar elegível, à facilidade de solicitação do benefício, aos custos de adesão e ao estigma.

Segundo a Unédic (2024), dos 15 países analisados, 11 países exigem uma ligação mínima ao mercado de trabalho para se ser elegível para o subsídio de desemprego. Destes, Portugal pertence ao grupo dos mais exigentes – mínimo de 12 meses de ligação ao mercado de trabalho (período mínimo de emprego) nos 24 meses anteriores ao desemprego (período de referência). Neste grupo estão Finlândia, Bélgica, Suíça, Alemanha e Espanha. Excetuando a Suíça e a Bélgica, todos apresentam períodos de referência mais flexíveis (>24 meses). A perceção de rigidez e complexidade das regras de elegibilidade dos programas de apoio social podem conduzir a uma perceção de inelegibilidade por parte de agentes potencialmente elegíveis, fazendo com que não avancem com a candidatura (OECD, 2024b). A compreensão das regras de elegibilidade e dos procedimentos para requerer o subsídio de desemprego é crucial e no Inquérito às Competências dos Adultos publicado pela OECD (2024a), Portugal apresenta resultados preocupantes: os adultos em Portugal (16–65 anos) obtiveram, em média, numa escala de 0-500 pontos, 235 pontos em literacia, 238 em numeracia e 233 em resolução adaptativa de problemas, valores significativamente abaixo da média da OECD (260 | 263 | 251), da França (255 | 257 | 248) e, principalmente, da Alemanha (266 | 273 | 261). Estes dados demonstram que mais de 40% dos adultos portugueses obtiveram resultados iguais ou abaixo do Nível 1 de proficiência¹⁶ nas três competências medidas, muito abaixo da média da OECD (26% | 25% | 29%), da França (28% | 28% | 30%) e, particularmente, da Alemanha (22% | 20% | 22%). Adicionalmente, e não menos relevante para a reflexão sobre a adesão incompleta, Portugal apresenta uma percentagem da população ativa com o ensino superior menor do que a Alemanha e substancialmente menor do que a França (OECD, s.d.-b)¹⁷ – 31,4% para Portugal; 34,2% para a Alemanha; 43,3% para a França. Destes, a França é a única que está acima da média da OECD (41,2%). A

¹⁶ “No Nível 1, as pessoas adultas são capazes de fazer cálculos básicos com números inteiros ou dinheiro, compreender o significado das casas decimais e encontrar trechos de informação em tabelas ou gráficos, mas podem ter dificuldades em tarefas que exijam várias etapas (por exemplo, calcular uma proporção). As pessoas abaixo do Nível 1 conseguem adicionar e subtrair números pequenos.” (OECD, 2024a, p.2).

¹⁷ “% of population in the same sex and age, From 25 to 64 years, 2024”; selecionados os países Alemanha, França e Portugal e a OECD (OECD, s.d.-b)

maior parte da população ativa portuguesa está na faixa etária dos 45-54 anos¹⁸; comparando os dados da OECD entre Portugal, Alemanha e a França, os valores reduzem em todos os países, exceto na França que se mantêm praticamente inalterados¹⁹: 29% para Portugal; 31,3% para a Alemanha; 43% para a França. Também neste grupo etário a França mantém-se a única, dos três, acima da média da OECD (39,1%). Considerando que a adesão incompleta tende a ser mais pronunciada entre indivíduos com menor escolaridade (Dubois & Ludwinek, 2015; Forsythe & Yang, 2022; Guimarães & Lourenço, 2024a; Guimarães & Lourenço, 2024b), estes dados revelam-se determinantes para refletir sobre o potencial do fenómeno na realidade portuguesa.

Em Portugal, a candidatura ao subsídio de desemprego pode ser feita online ou presencialmente (IEFP, s.d.-b; Gov.pt, 2025b). O pedido de subsídio de desemprego é feito aquando da inscrição no IEF, numa única etapa, selecionando a opção para solicitar o apoio e depois preenchendo os campos necessários (IEFP, s.d.-a). Na Alemanha e na França, os países que já estudaram a adesão incompleta ao subsídio de desemprego e com programas mais próximos do português, os processos apresentam algumas semelhanças e diferenças:

1. Alemanha: O pedido de subsídio de desemprego pode ser realizado online (Bundesagentur für Arbeit, s.d.-a) ou presencialmente (Bundesagentur für Arbeit, s.d.-b), tal como em Portugal, e é dividido em 3 etapas com prazos distintos e, especialmente na segunda etapa, mais apertados (Bundesagentur für Arbeit, s.d.-a).
 - a. Etapa 1: Registo de procura de emprego. Deve ser feito com 3 meses de antecedência antes do desemprego; caso só saiba que vai ficar desempregado a curto prazo, deve ser feito com 3 dias de antecedência.
 - b. Etapa 2: Registo de desemprego. Deve ser feito, o mais tardar, até ao 1º dia de desemprego.
 - c. Etapa 3: Solicitar o subsídio de desemprego.
2. França: O pedido de subsídio de desemprego é menos semelhante ao de Portugal e é feito em duas etapas:
 - a. Etapa 1: Registo como desempregado. Pode ser realizado até 120 dias após a perda de emprego e é feito, geralmente, online. A candidatura ao subsídio de

¹⁸ A população ativa em 2024 na faixa etária dos 45-54 anos totalizou 1.450,9 milhares de pessoas; número superior a todos os outros grupos etários (Pordata, 2025).

¹⁹ “% of population in the same sex and age, From 45 to 54 years, 2024”; selecionados os países Alemanha, França e Portugal e a OECD (OECD, s.d.-b)

desemprego não constitui outra etapa; é feito automaticamente (France Travail, s.d.)

- b. Etapa 2: Entrevista presencial na agência de emprego para validar a inscrição e avaliar o direito ao subsídio de desemprego (Unédic, 2025).

Os processos para requerer o subsídio de desemprego na França e na Alemanha aparentam ser mais complexos do que o processo de requerimento em Portugal. Conforme já analisamos, a complexidade administrativa é um dos principais motores da adesão incompleta a programas de apoios sociais (Herd & Moynihan, 2025; Ko & Moffitt, 2024; Kuka & Stuart, 2020; Blasco & Fontaine, 2021; Guimarães & Lourenço, 2024a; Guimarães & Lourenço, 2024b; Hernanz et al., 2004), pelo que Portugal deverá ter alguma vantagem neste aspeto comparativamente com estes dois países. Adicionalmente, importa referir que o pagamento do benefício na França conta apenas a partir do dia em que há o registo e na Alemanha a partir do dia da candidatura ao programa, não existindo retroatividade ao primeiro dia de desemprego, ainda que sejam cumpridos os prazos estabelecidos (Unédic, 2023; Bundesagentur für Arbeit, 2024). Notar que no caso francês, é sempre considerado um período de carência de 7 dias, podendo ainda existir outros diferimentos da primeira prestação (Unédic, 2023). Também aqui, Portugal leva vantagem, uma vez que se o subsídio de desemprego for pedido dentro do prazo de 90 dias seguidos após desemprego, o subsídio é pago na totalidade (ISS, 2025c).

Já verificamos que o estigma também foi uma das determinantes da não adesão a vários programas em diferentes latitudes: ao antigo programa *food stamps* nos EUA (Moffitt, 1983), ao subsídio de desemprego na França (Blasco & Fontaine, 2021) e ao rendimento mínimo na Bélgica (Ansaloni et al., 2024), pelo que não é expectável que o subsídio de desemprego em Portugal seja uma exceção.

Parece-nos também importante evidenciar o que Adão e Silva e Trigo Pereira (2012) documentam relativamente ao aumento do número de desempregados não inscritos nos centros de emprego no primeiro trimestre de 2012 face a 2007, revelando razões de inelegibilidade, mas também descrença nas ofertas mediadas pelos serviços de emprego.

Na ausência de evidência direta para Portugal, a leitura comparada sugere que a adesão incompleta ao subsídio de desemprego poderá ser um fenómeno real e não negligenciável no contexto português. A experiência de países com programas próximos – como França e Alemanha – demonstram taxas de adesão estimadas longe de serem completas, apesar de

níveis de generosidade e durações do benefício que, nalguns casos, podem superar o programa português.

No caso português, a arquitetura do benefício cria incentivos mistos. O piso indexado ao IAS eleva a taxa de substituição efetiva para salários baixos, o que pode atenuar a não adesão entre trabalhadores de menores rendimentos – um grupo que, como já verificamos, a literatura associa tipicamente a menor propensão para aderir. Em contrapartida, o teto máximo relativamente baixo tende a reduzir a atratividade para quem auferia salários mais altos, podendo desencorajar candidaturas nesse segmento. A duração potencialmente longa, comparativamente com outras latitudes, dificilmente será o principal travão à adesão.

As condições de acesso e os custos de transação parecem ser o eixo mais crítico. A exigência de 12 meses de emprego nos 24 anteriores coloca Portugal entre os sistemas mais restritivos da amostra que utilizamos (Unédic, 2024), podendo, potencialmente, alimentar perceções de inelegibilidade. Apesar de o processo nacional ser relativamente simples e de existir retroatividade quando o pedido é feito dentro do prazo, a evidência sobre custos administrativos, confusão de regras e estigma sugere que estes têm impacto na decisão de requerer. Adicionalmente, o muito baixo nível de proficiência em literacia, numeracia e resolução de problemas dos adultos portugueses, bem como a taxa reduzida de população ativa com o ensino superior, comparativamente com a média da OECD e particularmente com a França e a Alemanha, pode sugerir dificuldades acrescidas no acesso a programas de apoio social, incluindo o subsídio de desemprego (OECD, 2024a; OECD, s.d.-b)

Tudo aponta para que a adesão incompleta em Portugal exista e tenha magnitude económica e socialmente relevante. Esta leitura reforça a necessidade de medir. Em paralelo, intervenções de baixo custos como a comunicação clara sobre elegibilidade, lembretes e pré-preenchimento (ver Finkelstein & Notowidigdom 2019), encaminhamento automático no ato de inscrição no IIEFP (à semelhança do caso francês), poderiam ser testadas para reduzir barreiras à adesão. Até lá, a prudência recomenda assumir a adesão incompleta como um problema plausível e relevante, com implicações para a eficácia e a equidade do sistema de proteção no desemprego em Portugal.

5. Consequências da adesão incompleta

5.1. Macroeconómicas

O subsídio de desemprego atua como um estabilizador automático da economia: em períodos de crise económica o desemprego tende a aumentar, aumentando o número de indivíduos elegíveis e, conseqüentemente, o montante de transferências em subsídio de desemprego (Guimarães & Lourenço, 2024a; Ko & Moffitt, 2024). Este processo ajuda a amortecer o impacto da recessão, garantindo um suporte aos desempregados, sustentando as despesas dos consumidores e a procura agregada (Esser et al., 2013). No entanto, taxas reduzidas de participação nos programas de apoio social ao desemprego reduzem o seu efeito estabilizador na economia, especialmente em períodos de crise económica (Ko & Moffitt, 2024; Maravalle e Rawdanowicz, 2020), podendo até tornar o subsídio de desemprego pró-cíclico (Birinci & See, 2023).

Segundo Maravalle e Rawdanowicz (2020), durante a crise da COVID-19, a maioria dos países da OECD tornou os subsídios de desemprego mais generosos de forma *ad hoc* e temporária, combinando três vias: alargamento dos critérios de elegibilidade, prolongamento da duração e aumento dos montantes. Referem, também, que nos EUA, foram acrescentadas 13 semanas de prestações, um novo suplemento de 600\$ por semana durante três meses e foram alargados os critérios de elegibilidade. De acordo com os autores, as medidas visavam, também, aumentar a adesão e fomentar a estabilização automática da economia num período de crise.

Para ilustrar o efeito estabilizador que o subsídio de desemprego tem na economia, Dolls et al. (2012), assumindo adesão plena aos benefícios, contrastam dois cenários e comparam os resultados na UE com os EUA no contexto da crise económica de 2008-2009, numa simulação com regras pré-2008: 1) uma queda proporcional de 5% do rendimento bruto dos agregados e 2) um choque de desemprego obtido por reponderação da amostra até ao rendimento total também cair 5%, tornando os cenários comparáveis. No choque de desemprego, os estabilizadores automáticos absorvem 47% do choque na UE, face a 34% nos EUA, reduzindo a queda do rendimento disponível. A decomposição atribui um peso decisivo aos benefícios na UE: 19% de absorção na Europa contra 7% nos EUA. O subsídio de desemprego assume destaque nos benefícios e os autores atribuem a diferença à maior duração e generosidade do apoio europeu. Esta “almofada” no rendimento disponível

converte-se em estabilização da procura (despesa corrente das famílias) de 13% a 30% na UE, acima dos 7%–20% nos EUA, quando o choque é o desemprego. A vantagem europeia no total resulta sobretudo dos benefícios – em particular do subsídio de desemprego.

Noutro estudo, Watt e Watzka (2020) analisam um cenário em que os Estados-Membros cumprem mínimos comuns no subsídio de desemprego: taxa de substituição líquida de 75%, duração mínima de 12 meses e cobertura de 50%. Os resultados mostram recessões atenuadas com efeitos visíveis, mas moderados. Quanto menor a cobertura, mais fraco o papel estabilizador do subsídio; aumentá-la reforça a proteção da economia em choques.

Em síntese, a adesão incompleta ao subsídio de desemprego fragiliza simultaneamente a proteção das famílias e a função estabilizadora do próprio sistema. Quando uma parte relevante dos desempregados elegíveis não recebe o subsídio de desemprego, a perda de rendimento disponível não é amortecida, a procura agregada contrai-se mais do que o necessário e os multiplicadores orçamentais ficam aquém do seu potencial. Reforçar a estabilização passa por atacar as barreiras à adesão e por prever mecanismos contracíclicos claros e temporários que se ativem automaticamente quando os indicadores do mercado de trabalho se deterioram (Blasco & Fontaine, 2021; Dubois & Ludwinek, 2015; Watt & Watzka, 2020). Em paralelo, é útil acompanhar a taxa de adesão como um indicador chave do desempenho do programa e articular prestações passivas com políticas ativas de emprego para preservar incentivos e acelerar o retorno ao trabalho (Dubois & Ludwinek, 2015; Dubois et al., 2024).

5.2. De bem-estar

Segundo Yang et al. (2024), o desemprego surge consistentemente associado a piores resultados de saúde mental, precisamente porque choques no mercado de trabalho refletem-se em múltiplas dimensões do bem-estar.

A adesão incompleta ao subsídio de desemprego gera perdas de bem-estar significativas. Segundo Guimarães e Lourenço (2024b) e Birinci e See (2023), indivíduos pobres têm maior probabilidade de depender do subsídio de desemprego, mas enfrentam maiores dificuldades para aderir. Estes indivíduos experimentam longos períodos de desemprego e menor capacidade de autossuficiência, aumentando a sua vulnerabilidade económica.

Na Áustria, uma extensão de 9 semanas na duração do subsídio de desemprego reduziu entre as mulheres a utilização de antidepressivos em 11% – evidência que sugere ganhos de bem-estar quando a proteção é mais generosa e atempada (Ahammer & Packham, 2023). Já

nos EUA, Karpman e Acs (2020), documentam que durante o *CARES Act*, receber subsídio de desemprego esteve associado a uma menor preocupação com despesas essenciais – quedas de 8,6 a 15,1 p.p.

Estudos com ligação direta entre adesão incompleta e consequências no bem-estar são poucos relativamente aos que avaliam receção vs não-receção ou generosidade. Ainda assim, o estudo preliminar de Trenkle (2023) documenta que entre os elegíveis prováveis, cerca de 27% não recebem subsídio de desemprego no primeiro ano após a perda do emprego. Isto traduz-se em montantes substanciais por reclamar: em média, cerca de 2.300 € e aproximadamente 600 € adicionais quando a perda de emprego ocorre em fases de expansão económica, face a recessões. Ao incorporar a não-receção, observa-se uma redução da taxa de substituição efetiva média em cerca de 30%, atenuando a proteção de curto prazo oferecida pelo programa.

A adesão incompleta ao subsídio de desemprego não é um detalhe estatístico nem apenas uma falha administrativa: é, em si mesma, uma fonte autónoma de perda de bem-estar. Por um lado, menores níveis de consumo, maior insegurança financeira e piores resultados de saúde mental para quem não recebe (Ahammer & Packham, 2023; Guimarães & Lourenço, 2024b; Karpman & Acs, 2020; Yang et al., 2024). Por outro, a ampliação de desigualdades já existentes (Birinci & See, 2023; Blasco & Fontaine, 2021; Csillag et al., 2023; Guimarães & Lourenço, 2024b; Kuka & Stuart, 2021) que enfraquecem a função de estabilizador automático do programa (Watt & Watzka, 2020; ver também Maravalle & Rawdanowicz, 2020). A evidência disponível indica que acessibilidade e celeridade no desenho e execução se associam a melhorias de bem-estar (Ahammer & Packham, 2023; Karpman & Acs, 2020), ao passo que complexidade, cortes e atrasos se associam a perdas privadas com custos sociais agregados (Karpman & Acs, 2020; Yang et al., 2024).

Maximizar o bem-estar não depende apenas da generosidade nominal do benefício, mas do seu alcance. Tratar a adesão como variável central da arquitetura do subsídio de desemprego é condição necessária para que o sistema cumpra o seu objetivo: assegurar rendimentos em choques laborais, proteger a saúde e mitigar desigualdades, em vez de, inadvertidamente, as reforçar – como veremos com maior detalhe em seguida.

5.3. Nas desigualdades

Com adesão incompleta, a mitigação das desigualdades é menor do que seria com adesão plena. Por um lado, dificulta a redução vertical da desigualdade de rendimentos, por outro

aumenta a desigualdade entre grupos com características semelhantes – desigualdade horizontal.

i. Desigualdade vertical

Se, entre os elegíveis, a taxa de adesão for mais baixa precisamente entre quem auferia salários inferiores antes do desemprego (Csillag et al., 2023; Kuka & Stuart, 2021; Lachowska et al., 2025), a desigualdade tende a aumentar: o efeito estabilizador do subsídio enfraquece e o efeito redistributivo do sistema fica reduzido (Birinci & See, 2023; Lachowska et al., 2025). Também existe evidência de adesão incompleta entre indivíduos com rendimentos muito elevados (Csillag et al. 2023) e com património líquido substancial (Birinci & See, 2023); contudo, nesses casos, a potencial redução das desigualdades que o subsídio poderia proporcionar é, na prática, anulada pela evidência anterior.

ii. Desigualdade horizontal

Quando dois desempregados em idêntica necessidade têm tratamento distinto porque um não conseguiu aceder ao programa, há iniquidade horizontal – um aumento de desigualdade entre pessoas equivalentes (Hernanz et al., 2004).

Segundo Coady et al. (2023), na mesma linha de Dolls et al. (2012), mas analisando microdados de 2019 na UE, as prestações sociais – onde se inclui o subsídio de desemprego – têm um papel proeminente nos 20% mais pobres, absorvendo cerca de 16% do choque da perda de rendimentos (face a cerca de 0,1% nos rendimentos mais elevados). Dado que as simulações pressupõem adesão plena, os autores notam que a não-adesão implica menor amortecimento precisamente onde ele é mais necessário.

A evidência reunida mostra que a adesão incompleta ao subsídio de desemprego não é um fenómeno residual nem aleatório: concentra-se especialmente entre grupos estruturalmente mais vulneráveis.

As consequências extravasam o plano individual. Ao reduzir a potência dos estabilizadores automáticos, a não-adesão amplifica as oscilações do rendimento disponível nas fases recessivas, com impactos desiguais.

A não-adesão transforma um direito social num privilégio contingente. Corrigir estas fricções de acesso é condição necessária para que o subsídio de desemprego cumpra a sua

função: reduzir desigualdades, estabilizar rendimentos e proteger, de forma equitativa, quem mais precisa.

5.4. Na eficácia no combate à pobreza

Discutiremos agora como este fenómeno mina a eficácia do combate à pobreza ao reduzir a cobertura e a proteção efetiva dos rendimentos dos desempregados.

Segundo Chen e Shrider (2021) se não fosse o subsídio de desemprego, mais 4,7 milhões de pessoas teriam entrado na pobreza no choque de desemprego em 2020, motivado pela pandemia. Estudos na UE vão na mesma direção: Dubois e Hyland (2023) e Dubois et al. (2024) estimam que os benefícios sociais reduzem para metade a taxa de risco de pobreza e que quase um décimo dessa redução se deve aos apoios dirigidos a pessoas desempregadas. Referem ainda que a adesão incompleta reduz a eficácia e a equidade dos sistemas, atenuando o efeito anti pobreza esperado do subsídio de desemprego.

A adesão incompleta reduz diretamente a cobertura do subsídio de desemprego e, consequentemente, a sua capacidade de prevenir quedas acentuadas de rendimento e pobreza. Segundo Dhakal et al. (2024), a redução abrupta dos 600\$ por semana atribuídos aos desempregados na pandemia COVID-19, nos EUA, reduziu a despesa total em alimentação em 9,7% e em cerca de 6% as *odds* (razão de probabilidades) de suficiência alimentar. Por extensão, inferimos que não aderir ao apoio equivale a um corte total de rendimento do indivíduo.

Um estudo paradigmático é o de Kuka e Stuart (2021). Do ponto de vista do combate à pobreza, o estudo demonstra que o potencial do subsídio de desemprego para amortecer quebras de rendimento/consumo após a perda de emprego é travado sobretudo pela adesão incompleta – 80% da diferença racial em receber o subsídio de desemprego deve-se a menor adesão entre elegíveis, não a regras de elegibilidade. Isto limita a capacidade de o subsídio de desemprego evitar quedas no nível de vida e, consequentemente, de ser eficaz no combate à pobreza.

Assumir uma adesão completa, desconsiderando os elegíveis que não aderem a benefícios sociais, sobrestima o impacto na pobreza e dificulta a medição das taxas de pobreza. O relatório de Maier et al. (2022), que apresenta os resultados de referência do EUROMOD (2018–2021) sobre pobreza, desigualdade e incentivos ao trabalho nos países da UE, é ilustrativo: “*For example, unemployment assistance and sickness benefits in Germany leading to*

underestimation of poverty rates, and social assistance in Luxembourg due to non-take-up from potential beneficiaries” (p. 27).

Em síntese, a adesão incompleta ao subsídio de desemprego fragiliza o seu papel anti pobreza: limita a estabilização do rendimento e agrava desigualdades já documentadas entre grupos. Ao deixar elegíveis de fora, o sistema perde eficácia agregada e o efeito protetor esperado esbate-se, sobretudo em recessões, quando os ganhos do apoio seriam maiores.

Conclusão

Neste trabalho, realizamos uma revisão da literatura relevante sobre a adesão incompleta, elaboramos uma proposta com vista a medir o fenómeno em Portugal e refletimos sobre a relevância da não-adesão ao subsídio de desemprego português, por analogia com programas semelhantes de países que já mediram o fenómeno.

As evidências sugerem que é um fenómeno real e com magnitude relevante em Portugal. Os países com programas semelhantes – nalguns aspetos até mais generosos – apresentam taxas de adesão longe de completas.

Na análise detalhada ao subsídio de desemprego português e ao processo desde o desemprego até ao recebimento do benefício, verificamos que Portugal detém dados administrativos que permitem estimar a adesão incompleta ao subsídio de desemprego – especialmente o ISS e o IEFP. A inclusão dos dados de inquérito do INE na proposta de medição, aliando aos dados administrativos, permitem afinar a determinação dos elegíveis, fortalecendo a fiabilidade da medição. Também demonstramos que é possível, com os dados de que Portugal já dispõe, aferir preliminarmente os determinantes da adesão incompleta, faltando apenas alguns ajustes, principalmente nos inquéritos, para os aperfeiçoar. Seria interessante que trabalhos futuros nesta área, aprofundassem a proposta de medição com vista à implementação, verificando a necessidade de ajustes práticos.

Neste trabalho, mostramos que o subsídio de desemprego se diferencia de outros programas de apoio social condicionais, principalmente por ser um direito estritamente contributivo e depender de participação prévia no mercado de trabalho. Nos países que estudaram as taxas de adesão a programas de apoio social condicionais, as causas são diversas e vão desde a complexidade do processo de adesão ao estigma. Também no subsídio de desemprego estas causas se aplicam, mas outras particulares deste programa se adicionam, como a generosidade do benefício e a duração. O desconhecimento sobre os programas (ignorância) e a falta de informação acessível são outras causas que não devem ser negligenciadas. Mostramos que a adesão incompleta tem consequências significativas no indivíduo, como na sociedade em geral – no plano macroeconómico, pode tornar o subsídio de desemprego pró-cíclico; no bem-estar, traduz-se em menores níveis de consumo, maior insegurança financeira e piores resultados de saúde mental; nas desigualdades, agrava e perpetua desigualdades entre grupos sociais; e na eficácia do combate à pobreza, limita a

estabilização do rendimento, agrava desigualdades entre grupos sociais e o sistema perde eficácia agregada, esbatendo-se o efeito protetor esperado do programa.

A principal limitação deste estudo é a parca informação estatística sobre este fenómeno; poucos países o monitorizam regularmente, pelo que os dados disponíveis são escassos e pouco comparáveis (ver Lucas et al., 2021). Deste grupo de países, as diferenças institucionais nos programas de subsídio de desemprego podem tornar não-transponíveis algumas conclusões para Portugal – por exemplo, o caso do RU que, inclusive, tem um histórico longo e bastante relevante de estudo do fenómeno (ver Geiger et al., 2021; ver também Marc et al., 2022). Outra limitação importante encontrada é a heterogeneidade dos métodos utilizados para medir a adesão incompleta – nem todos seguem os mesmos métodos de medição e não combinam várias fontes de dados, principalmente para estimar elegibilidade. Isto pode comprometer a comparação entre países e/ou levar à sobrestimação, ou subestimação, do fenómeno. Apesar disso, a heterogeneidade encontrada afigura-se, também, como uma oportunidade para estudar o fenómeno e aferir as melhores práticas.

A nossa principal recomendação para estudos futuros é implementar o plano para medir a adesão incompleta em Portugal. Demonstramos ser possível estimar com fiabilidade o fenómeno em Portugal, integrando dados administrativos com dados de inquérito; a concretização da medição deve estar no horizonte próximo de estudos futuros sobre esta matéria em Portugal. Para fortalecer a medição, mas principalmente para obter com qualidade as determinantes da não-adesão, seria essencial trabalhos futuros visarem melhorar tanto os IE como o EU-SILC em Portugal. Por um lado, para incluir questões fundamentais sobre elegibilidade e, especificamente, sobre as razões que levam à adesão incompleta, de forma a aumentar a fiabilidade da medição – aprimorando o denominador (elegíveis); por outro, para facilitar a integração plena do EU-SILC português no EUROMOD (ver Farinha Rodrigues et al., 2024), permitindo a comparação da adesão com outros países europeus com base no mesmo conjunto de dados.

Referências Bibliográficas

- Aaronson, D., Brave, S. A., Butters, R. A., Fogarty, M., Sacks, D. W., & Seo, B. (2022). Forecasting unemployment insurance claims in realtime with Google Trends. *International Journal of Forecasting*, 38(2), 567–581. <https://doi.org/10.1016/j.ijforecast.2021.04.001>.
- Adão e Silva, P., & Trigo Pereira, M. (2012). As políticas de proteção no desemprego em Portugal. *Sociologia, Problemas e Práticas*, (70), 133–150. <https://doi.org/10.7458/SPP2012701214>.
- Ahammer, A., & Packham, A. (2023). Effects of unemployment insurance duration on mental and physical health. *Journal of Public Economics*, 226, 104996. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2023.104996>.
- Ansaloni, V., Aprea, M., De Smedt, L., Gallo, G., Nicaise, I., & Raitano, M. (2024). *Estimating undercoverage and non-take-up of minimum incomes schemes: Methodological issues and two national case studies*. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2767/002911>.
- Asenjo, A., & Pignatti, C. (2019). *Unemployment insurance schemes around the world evidence and policy options* (ILO Working Paper No 49). International Labour Organization. https://www.ilo.org/sites/default/files/wcmsp5/groups/public/%40dgreports/%40inst/documents/publication/wcms_723778.pdf.
- Australian Government. (2025, 18 de março). *Who is eligible for Disability Employment Services*. Jobaccess.gov.au. <https://www.jobaccess.gov.au/i-am-a-person-with-disability/looking-applying-job/government-services-help-you/how-des-can-help/who-eligible-des>. Acedido em 8 de julho de 2025.
- Autoridade Tributária e Aduaneira. (2025, fevereiro). *IRS Jovem 2025*. https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/apoio_contribuinte/Folhetos_informativos/Documents/Folheto_IRS_jovem_2025.pdf.
- Bargain, O., Immervoll, H., & Viitamäki, H. (2010). No claim, no pain. Measuring the non-take-up of social assistance using register data. *The Journal of Economic Inequality*, 10(3), 375–395. <https://doi.org/10.1007/s10888-010-9158-8>.
- Birinci, S., & See, K. (2023). Labor market responses to unemployment insurance: The role of heterogeneity. *American Economic Journal: Macroeconomics*, 15(3), 388–430. <https://doi.org/10.1257/mac.20200057>.

- Blasco, S., & Fontaine, F. (2021). *Unemployment Duration and the Take-Up of Unemployment Insurance* (IZA Discussion Paper No. 14038). IZA Institute of Labor Economics. <https://ssrn.com/abstract=3767275>.
- Bruckmeier, K., Riphahn, R. T., & Wiemers, J. (2021). Misreporting of program take-up in survey data and its consequences for measuring non-take-up: New evidence from linked administrative and survey data. *Empirical Economics*, 61, 1567–1616. <https://doi.org/10.1007/s00181-020-01921-4>.
- Bundesagentur fur arbeit. (2024, dezembro). *Merkblatt für Arbeitslose: Ihre Rechte – Ihre Pflichten*. https://www.arbeitsagentur.de/datei/merkblatt-fuer-arbeitslose_ba036520.pdf.
Acedido em 31 de agosto de 2025.
- Bundesagentur fur arbeit. (s.d.-a). *Mach's online!*. <https://www.arbeitsagentur.de/vor-ort/bayreuth-hof/machs-online>. Acedido em 31 de agosto de 2025.
- Bundesagentur fur arbeit. (s.d.-b). *Unemployment Benefits (Arbeitslosengeld)*. <https://www.arbeitsagentur.de/en/unemployment-benefits>. Acedido em 31 de agosto de 2025.
- Burns, K., Fox, L., & Wilson, D. (2022, 13 de setembro). *Expansions to Child Tax Credit Contributed to 46% Decline in Child Poverty Since 2020*. United States Census Bureau. <https://www.census.gov/library/stories/2022/09/record-drop-in-child-poverty.html>. Acedido em 26 de julho de 2025.
- Chen, F., & Shrider, E. (2021, 14 de setembro). *Expanded unemployment insurance benefits during pandemic lowered poverty rates across all racial groups*. United States Census Bureau. <https://www.census.gov/library/stories/2021/09/did-unemployment-insurance-lower-official-poverty-rates-in-2020.html>. Acedido em 17 de agosto de 2025.
- Coady, D., De Poli, S., Hernández, A., Papini, A., & Tumino, A. (2023). *The extent and composition of automatic stabilization in EU countries* (IMF Working Paper WP/23/103). International Monetary Fund. <https://doi.org/10.5089/9798400243394.001>.
- Csillag, M., Munkácsy, B., & Scharle, Á. (2023). *Does cutting the value of unemployment insurance benefits affect take-up? Evidence from Hungary* (KRTK-KTI Working Papers, No. KRTK KTI WP - 2023/36). Hungarian Academy of Sciences, Institute of Economics, Centre for Economic and Regional Studies, Budapest. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/297037/1/1883330173.pdf>.
- Currie, J. (2004). *The take up of social benefits* (NBER Working Paper No. 10488). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w10488>.

- Currie, J., & Duque, V. (2019). Medicaid: What does it do, and can we do it better? *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 686(1), 148–179. <https://doi.org/10.1177/0002716219874772>.
- DataLABOR. (2025, 10 de maio). *Taxa de cobertura das prestações de desemprego da segurança social*. <https://datalabor.pt/data/JA87Mqvcw?vizmode=meta>. Acedido em 18 de agosto de 2025.
- Davis, A., & Butkus, N. (2023, 12 de setembro). *Boosting Incomes, Improving Equity: State Earned Income Tax Credits in 2023*. Institute on Taxation and Economic Policy. <https://itep.org/boosting-incomes-improving-equity-state-earned-income-tax-credits-in-2023/>. Acedido em 8 de setembro de 2025.
- de la Brière, B., & Rawlings, L. B. (2006). *Examining conditional cash transfer programs: a role for increased social inclusion?* (Social Protection Discussion Paper No 0603). World Bank. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/478631468332065049/pdf/903410NWP0P1320Box0385283B00PUBLIC0.pdf>.
- Decreto-Lei n.º 107/2023, de 17 de novembro, Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Atualiza o valor da retribuição mínima mensal garantida para 2024. (2023). Diário da República n.º 223/2023, Série I de 2023-11-17, páginas 23 – 24. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/107-2023-224427489>. Acedido em 30 de agosto de 2025.
- Decreto-Lei n.º 35/2024, de 21 de maio, Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Altera os critérios de atribuição do complemento solidário para idosos, eliminando-se a relevância dos rendimentos dos filhos. (2024). Diário da República n.º 98/2024, Série I de 2023-05-21. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/35-2024-865433933>. Acedido em 8 de setembro de 2025.
- Devine, A., Shields, M., Dimov, S., Dickinson, H., Vaughan, C., Bentley, R., LaMontagne, A. D., & Kavanagh, A. (2021). Australia’s Disability Employment Services Program: Participant Perspectives on Factors Influencing Access to Work. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 18(21), 11485. <https://doi.org/10.3390/ijerph182111485>.
- Dhakal, C., Luo, Y., Wang, S., & Zhen, C. (2024). Unemployment insurance benefit reduction and food hardship. *Journal of Policy Analysis and Management*, 43, 530–554. <https://doi.org/10.1002/pam.22531>.

- Dolls, M., Fuest, C., & Peichl, A. (2012). Automatic stabilizers and economic crisis: US vs. Europe. *Journal of Public Economics*, 96, 279–294. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2011.11.001>.
- Donohue, J. M., Cole, E. S., James, C. V., Jarlenski, M., Michener, J. D., & Roberts, E. T. (2022). The US Medicaid program: Coverage, financing, reforms, and implications for health equity. *JAMA*, 328(11), 1085–1099. <https://doi.org/10.1001/jama.2022.14791>.
- Dubois, H., & Hyland, M. (2023). *Social protection for the unemployed* – Background paper. Eurofound. <https://eurofound.link/ef23098>.
- Dubois, H., & Ludwinek, A. (2015). *Access to social benefits: Reducing non-take-up*. Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2806/7077>.
- Dubois, H., Hyland, M., & Fóti, K. (2024). *Social protection 2.0: Unemployment and minimum income benefits* (Research report, EF24001). Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2806/0704651>.
- Eesti Töötukassa. (s.d.-a). *Services and Benefits - Unemployment insurance benefit*. <https://www.tootukassa.ee/en/services/unemployment-insurance-benefit>. Acedido em 7 de agosto de 2025.
- Eesti Töötukassa. (s.d.-b). *Services and Benefits - Unemployment allowance*. <https://www.tootukassa.ee/en/services/unemployment-allowance>. Acedido em 7 de agosto de 2025.
- Esser, I., Ferrarini, T., Nelson, K., Palme, J., & Sjöberg, O. (2013). *Unemployment benefits in EU Member States*. European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10852&langId=en>.
- Farinha Rodrigues, C., Andrade Vicente, J., Leite Neves, D., & Moreira, A. (2024). *EUROMOD country report – Portugal: 2020-2023* (JRC138005). Publications Office of the European Union. <https://doi.org/10.2760/59774>.
- Finkelstein, A., & Notowidigdo, M. J. (2019). Take-Up and Targeting: Experimental Evidence from SNAP. *The Quarterly Journal of Economics*, 134(3), 1505–1556. <https://doi.org/10.1093/qje/qjz013>.
- Forsythe, E., & Yang, H. (2022). *Understanding disparities in unemployment insurance reciprocity* (Working paper). Equitable Growth. <https://equitablegrowth.org/working-papers/understanding-disparities-in-unemployment-insurance-reciprocity/>.

- France Travail. (s.d.). *L'inscription à France Travail: les réponses à vos questions*. <https://www.francetravail.fr/candidat/vos-droits-et-demarches/vos-demarches-aupres-de-pole-emp/pour-minscrire-a-pole-emploi.html>. Acedido em 31 de agosto de 2025.
- Geiger, B. B., Scullion, L., Summers, K., Martin, P., Lawler, C., Edmiston, D., Gibbons, A., Ingold, J., Robertshaw, D., & de Vries, R. (2021). *Non-take-up of benefits at the start of the COVID-19 pandemic* (Project report No. 3). Welfare at a (Social) Distance. <https://www.distantwelfare.co.uk/take-up>.
- Goedemé, T., & Janssens, J. (2020). *The concept and measurement of non-take-up: An overview, with a focus on the non-take-up of social benefits* (Deliverable 9.2). InGRID-2 project 730998 – H2020. <https://www.inclusivegrowth.eu/files/Output/D9.2-Non-take-up.pdf>.
- Guimarães, L., & Lourenço, D. (2024a). *Does incomplete take-up matter? The case of unemployment insurance* [Working Paper].
- Guimarães, L., & Lourenço, D. (2024b). *The imperfections of conditional programs and the case for universal basic income* (MPRA Paper 119964). University Library of Munich, Germany. https://mpra.ub.uni-muenchen.de/119964/1/MPRA_paper_119964.pdf.
- Hentzgen, C., Pariset, C., Savary, K., & Limon, É. (2022). *Quantifier le non-recours à l'assurance chômage* (Document d'études No. 263). Direction de l'Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques (Dares). https://dares.travail-emploi.gouv.fr/sites/default/files/e76c85540cc6f2a0108f4a619f17c7ce/Document-detudes_Nonrecours-a-lassurance-chomage.pdf.
- Herd, P., & Moynihan, D. (2025). Administrative Burdens in the Social Safety Net. *Journal of Economic Perspectives*, 39(1), 129–150. <https://doi.org/10.1257/jep.20231394>.
- Hernanz, V., Malherbet, F., & Pellizzari, M. (2004). *Take-up of welfare benefits in OECD countries: A review of the evidence* (OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 17). Organisation for Economic Co-operation and Development. <https://doi.org/10.1787/525815265414>.
- Hinrichs, K. (2021). Recent pension reforms in Europe: More challenges, new directions. An overview. *Social Policy & Administration*, 55(3). <https://doi.org/10.1111/spol.12712>.
- Hoynes, H., & Rothstein, J. (2016). *Tax policy toward low-income families* (NBER Working Paper No. 22080). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w22080>.

- Hoynes, H., & Rothstein, J. (2019). Universal Basic Income in the United States and Advanced Countries. *Annual Review of Economics*, 11(1), 929–958. <https://doi.org/10.1146/annurev-economics-080218-030237>.
- Instituto da Segurança Social, I.P. (2025a, 24 de julho). *Admissão de trabalhadores*. Segurança Social Direta. <https://www.seg-social.pt/ptss/pssd/menu/trabalho/entrada-saida-destacamento-trabalhadores/admissao-trabalhadores>. Acedido em 18 de Agosto de 2025.
- Instituto da Segurança Social, I.P. (2025b, 4 de agosto). *Complemento Solidário para Idosos*. Segurança Social Direta. <https://www.seg-social.pt/ptss/pssd/menu/acao-social/apoios-respostas-sociais/complemento-solidario-idosos>. Acedido em 5 de agosto de 2025.
- Instituto da Segurança Social, I.P. (2025c, 20 de Agosto). *Guia Prático - Subsídio de desemprego* (6001 – v4.75). https://www.seg-social.pt/storage1/files/6001-SubsidioDesemprego-V-4-75-lFM1v_L6w5d2RhQJoKD8-Q.pdf. Acedido em 30 de agosto de 2025.
- Instituto da Segurança Social, I.P. (2025d). *Prestações de desemprego – Declaração de situação de desemprego* (RP 5044/2025). https://www.seg-social.pt/storage1/files/RP-5044-9tUvWCkm2_eozdrhKHv5ug.pdf. Acedido em 30 de agosto de 2025.
- Instituto da Segurança Social, I.P. (2025e, 1 de Julho). *Produtos de Apoio para Pessoas com Deficiência ou Incapacidade*. Segurança Social Direta. <https://www.seg-social.pt/ptss/pssd/menu/familia/deficiencia-incapacidade/produtos-apoio-pessoas-deficiencia-incapacidade>. Acedido em 22, de julho de 2025.
- Instituto da Segurança Social, I.P. (2025f, 15 de julho). *Rendimento Social de Inserção*. Segurança Social Direta. <https://www.seg-social.pt/ptss/pssd/menu/acao-social/apoios-respostas-sociais/rendimento-social-insercao>. Acedido em 21 de julho de 2025.
- Instituto da Segurança Social, I.P. (2025g, 1 de Agosto). *Subsídio de Assistência a Filhos com Deficiência, Doença Crónica ou Doença Oncológica*. Segurança Social Direta. <https://www.seg-social.pt/ptss/pssd/menu/familia/deficiencia-incapacidade/subsidio-assistencia-filho-deficiencia-doenca>. Acedido em 3 de agosto de 2025.
- Instituto do Emprego e Formação Profissional. (s.d.-a). *Submissão online de Requerimentos de Subsídio de Desemprego*. Iefponline. <https://www.iefp.pt/documents/10181/8169210/Guia+requerimento+online+subs>

- [idio+desemprego-2024.04.02.pdf/2b7f79ca-3101-4aee-8664-b8c5c20663e3](#). Acedido em 24 de agosto de 2025.
- Instituto do Emprego e Formação Profissional. (s.d.-b). *Subsídio de desemprego*. <https://www.iefp.pt/subsidio-desemprego>. Acedido em 19 de agosto de 2025.
- Instituto Nacional de Estatística. (s.d.). *Inquérito ao Emprego – Série 2021*. <https://webinq.ine.pt/Inqueritos/Detalhe?id=IE>. Acedido em 3 de setembro de 2025.
- Instituto Nacional de Estatística. (2020). *Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (EU-SILC): Questionário 2020*. <https://circabc.europa.eu/rest/download/d0fe4966-8ca6-470e-88e0-56f6d03f3f4c?ticket=>. Acedido em 25 de agosto de 2025.
- Instituto Nacional de Estatística. (2024, julho). *Documento Metodológico: Inquérito ao Emprego – Série 2021*. <https://smi.ine.pt/UploadFile/Download/2784>. Acedido em 3 de setembro de 2025.
- Karpman, M., & Acs, G. (2020). *Unemployment insurance and economic impact payments associated with reduced hardship following CARES Act* [Brief]. Urban Institute. <https://www.urban.org/research/publication/unemployment-insurance-and-economic-impact-payments-associated-reduced-hardship-following-cares-act>.
- Ko, W.-S., & Moffitt, R. A. (2024). *Take-up of Social Benefits*. National Bureau of Economic Research (NBER Working Paper No. 30148). <https://doi.org/10.3386/w30148>.
- Kuhnle, S., & Sander, A. (2021). The emergence of the Western welfare state. In D. Béland et al. (Eds.), *The Oxford handbook of the welfare state* (2nd ed., pp. 73–92). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198828389.013.5>.
- Kuka, E., & Stuart, B. A. (2021). *Racial inequality in unemployment insurance receipt and take-up* (NBER Working Paper No. 29595). National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w29595>.
- Kurita, K., Hori, N., & Katafuchi, Y. (2020). Stigma model of welfare fraud and non-take-up: Theory and evidence from OECD panel data. *International Journal of Economic Theory*, 18(3), 310–338. <https://doi.org/10.1111/ijet.12295>.
- Lachowska, M., Sorkin, I., & Woodbury, S. A. (2025). Employers and Unemployment Insurance Take-Up. *American Economic Review*, 115(8), 2529–2573. <https://doi.org/10.1257/aer.20230195>.

- Lucas, B., Bonvin, J.-M., & Hümbelin, O. (2021). The Non-Take-Up of Health and Social Benefits: What Implications for Social Citizenship? *Swiss Journal of Sociology*, 47(2), 161–180. <https://doi.org/10.2478/sjs-2021-0013>.
- Maier, S., Ricci, M., Almeida, V., Christl, M., Cruces, H., De Poli, S., Grünberger, K., Hernández, A., Hufkens, T., Hupteva, D., Ivaškaitė-Tamošiūnė, V., Jędrych, M., Mazzon, A., Palma, B., Papini, A., Picos, F., Tumino, A., & Vázquez, E. (2022). *EUROMOD baseline report* (JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms No. 1/2022; JRC128718). European Commission. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC128718>.
- Maravalle, A., & Rawdanowicz, Ł. (2020). *Automatic fiscal stabilisers: Recent evolution and policy options to boost their effectiveness* (OECD Economics Department Working Papers No. 1636). OECD Publishing. <https://dx.doi.org/10.1787/816b1b06-en>.
- Marc, C., Portela, M., Hannafi, C., Le Gall, R., Rode, A., & Laguérodié, S. (2022). *Non-take-up of minimum social benefits: Quantification in Europe. A salient phenomenon still not making public policy headlines* (DREES Reports No. 94). Directorate for Research, Studies, Evaluation and Statistics (DREES). https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/sites/default/files/2022-07/Non-take-up%20of%20minimum%20social%20benefits%20quantification%20in%20Europe.%20A%20salient%20phenomenon%20still%20not%20making%20public%20policy%20headlines_0.pdf.
- Moffitt, R. (1983). An economic model of welfare stigma. *American Economic Review*, 73(5), 1023–1035. <https://www.jstor.org/stable/1814669>.
- Muñoz-Higueras, D., Köppe, S., Granell, R., & Fuenmayor, A. (2024). Non-take-up of in-work benefits: determinants, benefit erosion and indexing. *Journal for Labour Market Research*, 58(1). <https://doi.org/10.1186/s12651-024-00385-8>.
- O’Leary, C. J., Kline, K. J., Stengle, T. A., & Wandner, S. A. (2024). Why Are Unemployment Insurance Claims So Low? *Economic Development Quarterly*, 38(3), 164–182. <https://doi.org/10.1177/08912424241256643>.
- OECD. (s.d.-a). *Benefits in unemployment, share of previous income*. <https://www.oecd.org/en/data/indicators/benefits-in-unemployment-share-of-previous-income.html>. Acedido em 31 de agosto de 2025.

- OECD. (s.d.-b). *Population with tertiary education*. <https://www.oecd.org/en/data/indicators/population-with-tertiary-education.html>.
Acedido em 9 de setembro de 2025.
- OECD. (2024a, 10 de dezembro). *Inquérito às Competências dos Adultos 2023: Portugal*. https://www.oecd.org/pt/publications/2024/12/survey-of-adults-skills-2023-country-notes_df7b4a60/portugal_bf79257b.html.
- OECD. (2024b, 28 de maio). *Modernising access to social protection: Strategies, technologies and data advances in OECD countries*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/af31746d-en>.
- Paltasingh, T., & Bhue, P. (2022). Efficacy of Mid-Day Meal Scheme in India: Challenges and Policy Concerns. *Indian Journal of Public Administration*, 68(4), 610-623. <https://doi.org/10.1177/00195561221103613>.
- Pordata. (2025). *População ativa por sexo, grupo etário e nível de escolaridade (Portugal)* [Indicador estatístico]. <https://www.pordata.pt/pt/estatisticas/emprego/populacao-ativa-e-inativa/populacao-ativa-por-sexo-grupo-etario-e-nivel-de>. Acedido em 9 de setembro de 2025.
- Portal de serviços públicos da República Portuguesa. (s.d.). *Pedir a pensão de velhice*. <https://www2.gov.pt/servicos/requerer-a-pensao-de-velhice>. Acedido em 9 de julho de 2025.
- Portal de serviços públicos da República Portuguesa. (2025a, 8 de Janeiro). *Centro de Apoio Familiar e Aconselhamento Parental (CAFAP)*. <https://www2.gov.pt/guias/apoio-a-familia/apoio-social-para-idosos>. Acedido em 21 de julho de 2025.
- Portal de serviços públicos da República Portuguesa. (2025b, Julho, 28). *Inscriver-se no centro de emprego*. <https://www.gov.pt/servicos/inscrever-se-no-centro-de-emprego>. Acedido em 31 de agosto de 2025.
- Portal de serviços públicos da República Portuguesa. (2025c, 8 de Janeiro). *Serviço de apoio domiciliário*. <https://www2.gov.pt/guias/apoio-a-familia/apoio-social-para-idosos>. Acedido em 21 de julho de 2025.
- Portaria n.º 421/2023, de 11 de dezembro, Finanças e Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, Atualiza o valor do indexante dos apoios sociais. (2023). Diário da República n.º 237/2023, série I de 2023-12-11, página 43. <https://files.diariodarepublica.pt/1s/2023/12/23700/0004300043.pdf>. Acedido em 30 de agosto de 2025.

- Ramos, D., da Silva, N. B., Ichihara, M. Y., Fiaccone, R. L., Almeida, D., Sena, S., Rebouças, P., Júnior, E. P. P., Paixão, E. S., Ali, S., Rodrigues, L. C., & Barreto, M. L. (2021). Conditional cash transfer program and child mortality: A cross-sectional analysis nested within the 100 million brazilian cohort. *PLOS Medicine*, 18(9), e1003509. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1003509>.
- Schwab, R. M. (1985). The benefits of in-kind government programs. *Journal of Public Economics*, 27(2), 195–210. [https://doi.org/10.1016/0047-2727\(85\)90046-5](https://doi.org/10.1016/0047-2727(85)90046-5).
- Sjöberg, O., Carroll, E., & Palme, J. (2021). Unemployment insurance. In D. Béland, K. J. Morgan, H. Obinger, & C. Pierson (Eds.), *The Oxford Handbook of the Welfare State* (2nd ed., pp. 573–588). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198828389.013.33>.
- Trenkle, S. (2023). *Unemployment insurance receipt, take-up and labor market conditions*. [Unpublished Manuscript]. https://trenkles.github.io/research/takeup_draft_2023.pdf.
- Unédic. (2023, 21 de Agosto). *Dans quel délai vais-je être indemnisé(e)?* <https://www.unedic.org/l-assurance-chomage-et-vous/demandeur-d-emploi-ou-salarie/mon-indemnisation/dans-quel-delai-vais-je-etre-indemnie-e>. Acedido em 31 de agosto de 2025.
- Unédic. (2024, setembro). *Europ'Info 2024: Unemployment Insurance in Europe*. <https://www.unedic.org/storage/uploads/2024/10/07/Assurance-chomage-Europe EN 240924 2 uid 6703f1b88e671.pdf>.
- Unédic. (2025, 1 de Abril). *Quelles démarches dois-je faire pour percevoir les allocations chômage?* <https://www.unedic.org/l-assurance-chomage-et-vous/demandeur-d-emploi-ou-salarie/mon-indemnisation/quelles-demarches-dois-je-faire-pour-percevoir-les-allocations-chomage>. Acedido em 31 de agosto de 2025.
- Valletta, R. G., & Yilma, M. (2024). *Enhanced unemployment insurance benefits in the United States during COVID-19: Equity and efficiency* (Working Paper 2024-15). Federal Reserve Bank of San Francisco. <https://doi.org/10.24148/wp2024-15>.
- van Berkel, R. (2019). Making welfare conditional: A street-level perspective. *Social Policy & Administration*, 54(2), 191–204. <https://doi.org/10.1111/spol.12564>.
- Watt, A., & Watzka, S. (2020). *The macroeconomic effects of common minimum standards for unemployment benefit schemes in EU member states*. European Economic and Social Committee. <https://doi.org/10.2864/525188>.

Yang, Y., Niu, L., Amin, S., & Yasin, I. (2024). Unemployment and mental health: A global study of unemployment's influence on diverse mental disorders. *Frontiers in Public Health*, 12, 1440403. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2024.1440403>.

O ChatGPT foi utilizado para revisão de texto, com o objetivo de melhorar a linguagem e a gramática do manuscrito.