

NOTAS TÉCNICAS

7

Evolução do Mercado de Trabalho em Portugal
e Implicações para o Sistema de Pensões



LIVRO VERDE | Grupo de trabalho | Adequação

Notas Técnicas

Evolução do mercado de trabalho em Portugal e implicações para o sistema de pensões

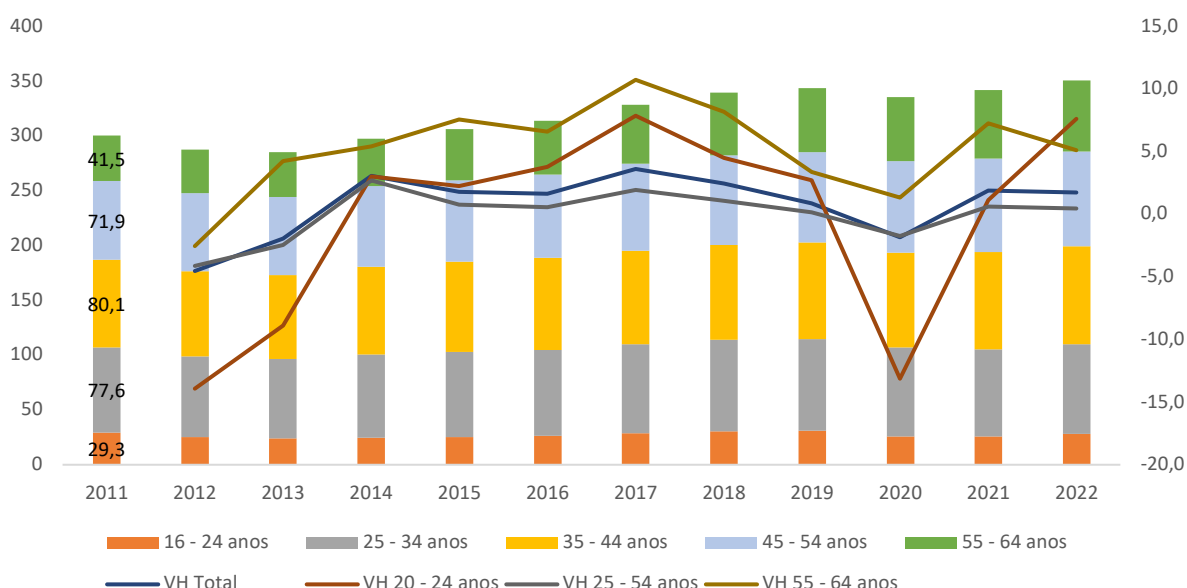
Noémia Goulart, Susana Peralta

Evolução do mercado de trabalho em Portugal

1. Indicadores de evolução do mercado de trabalho português

Ultrapassado o impacto da crise financeira no mercado de trabalho português, e com exceção de 2020, ano particularmente marcado pelos efeitos da pandemia no emprego, Portugal apresenta, desde 2014, um aumento consistente do total da população empregada (Gráfico 1).

Gráfico 1 - Taxa de emprego (eixo da esquerda) e variação homóloga da população empregada (eixo da direita), em % | por grupo etário

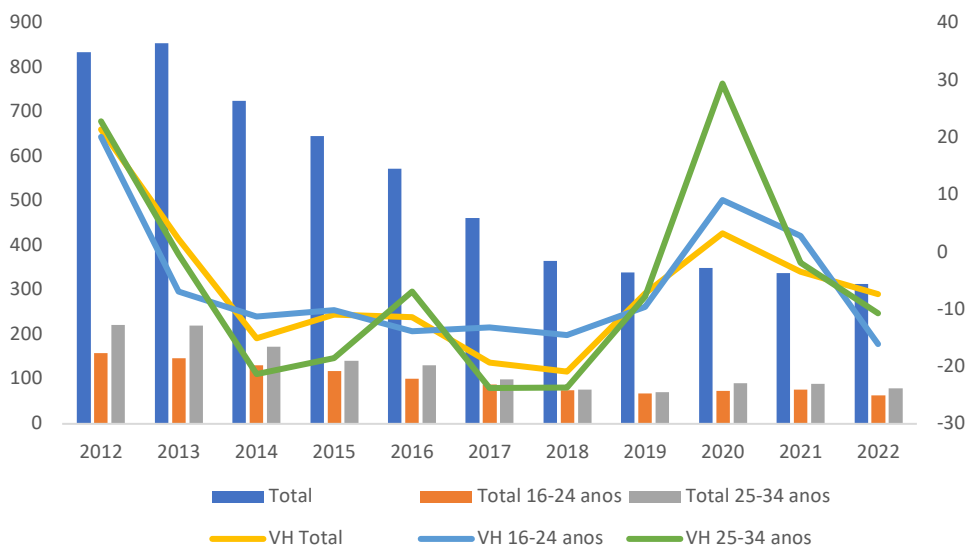


Fonte: INE, Inquérito ao Emprego

No ano de 2022, a média anual da população empregada foi estimada em 4 908,7 mil pessoas e aumentou 2,0% (96,4 mil) em relação ao ano anterior, o que representa o valor mais alto desde 2011. A taxa de emprego foi de 56,1%, também este o valor mais elevado da série.

Essa tendência verifica-se também na análise do grupo etário entre os 20 e os 24 anos. De acordo com o contexto económico mais favorável entre 2015 e 2019, o desemprego jovem diminuiu consideravelmente em Portugal. No entanto, foram os jovens quem mais sofreu com o impacto da crise pandémica no mercado de trabalho, em comparação aos outros grupos etários (Gráfico 2).

Gráfico 2 - População desempregada (eixo da direita) e respetiva variação homóloga (eixo da esquerda) em % | por grupo etário



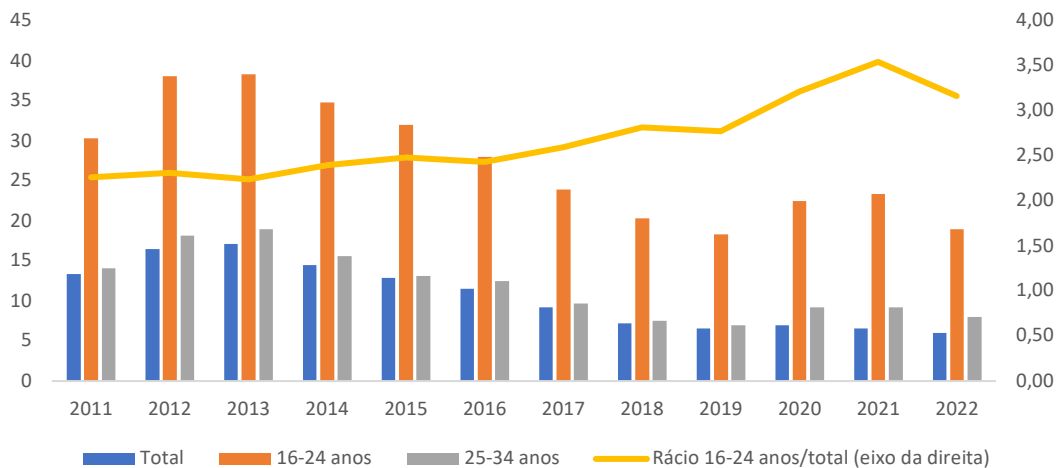
Fonte: INE, Inquérito ao Emprego

O desemprego jovem, na faixa etária 16-24 anos, subiu de 18,3% em 2019 para 22,5% e 23,4% em 2020 e 2021, respetivamente. Para o grupo etário dos 25 aos 34 anos houve também uma subida significativa de 7%, em 2019, para 9,2% em 2020 e 2021.

Em 2022, a taxa de desemprego dos jovens entre os 16 e os 24 anos foi de 19%, menos 4,4 p.p. do que no ano anterior.

O rácio entre o desemprego do grupo etário dos 16 aos 24 anos e o desemprego total – o fator multiplicativo da taxa de desemprego jovem, em relação à do total da população – revela a magnitude dessa diferença. Como se observa na figura abaixo, o diferencial máximo deste indicador foi atingido em 2021, ano em que a taxa de desemprego da população entre os 16 e os 24 anos correspondia a 3,5 vezes a do total da população (Gráfico 3).

Gráfico 3 - Taxa de desemprego (%) e rácio 16-24 anos / total | por grupo etário



Fonte: INE, Inquérito ao Emprego

O impacto desproporcional que os jovens sofreram durante as crises no mercado de trabalho português pode ser justificado por duas razões principais.

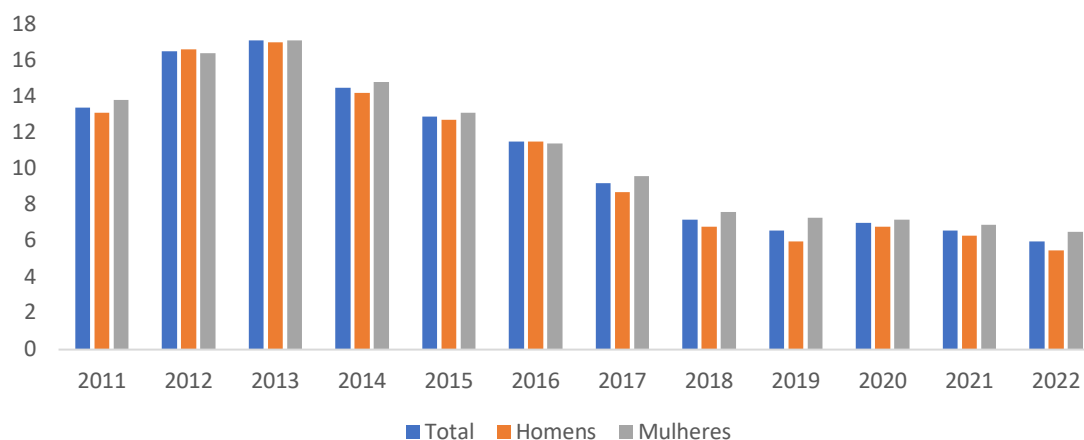
Em primeiro lugar, os jovens são maioria entre a população com contratos de trabalho atípicos. Em 2021, a percentagem de trabalhadores entre os 15 e os 24 anos com contratos a termo certo era de 53,9%, o que compara com 14,6% na população total (15-64 anos). No que respeita em particular aos efeitos da crise pandémica, soma-se o facto de que as medidas que foram adotadas para garantir a manutenção dos empregos, como o *lay-off* simplificado, foram eficientes ao proibirem os despedimentos mas não exigiam uma renovação de contratos a termo certo.

Em segundo lugar, as dificuldades sentidas na transição entre escola e mercado de trabalho tornaram-se ainda mais evidentes num período de retração económica, em que vários serviços foram encerrados como medida de prevenção de contágio.

No que respeita às desigualdades de género, ainda que existam oscilações ao longo dos anos, o desemprego entre as mulheres é por norma superior ao dos homens.

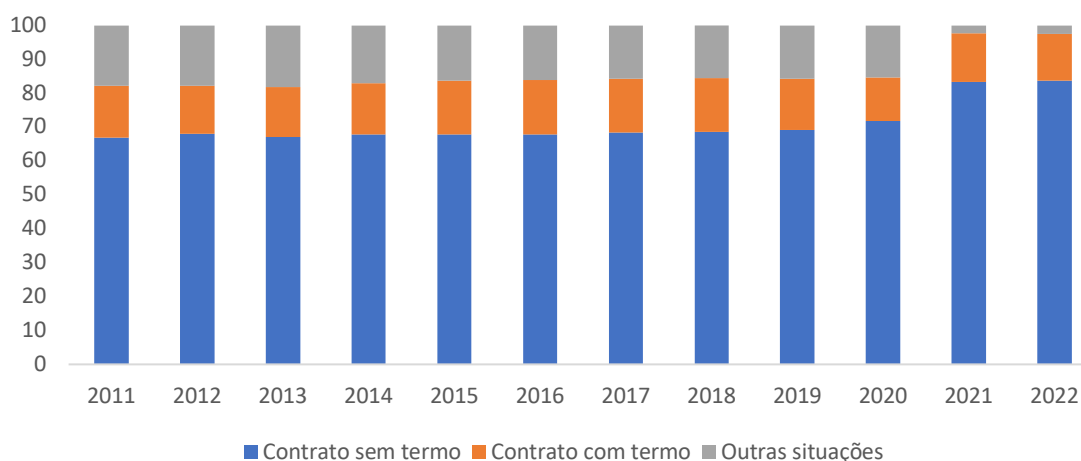
Em 2022, as taxas de desemprego médias foram de 6,5% para as mulheres e de 5,5% para os homens (6% para a população total). Já a crise provocada pela covid-19 teve um impacto relativo mais desfavorável para os homens que para as mulheres: entre 2019 e 2020, o desemprego nos homens cresceu em 0,8 p.p., de 6% para 6,8%; no caso das mulheres, houve uma redução de 7,3% para 7,2% (ver gráfico seguinte).

Gráfico 4 - Taxa de desemprego (%) | por sexo



Fonte: INE, Inquérito ao Emprego

Mas não é só no acesso ao emprego que existem diferenças entre sexos. Entre as pessoas empregadas, as condições no emprego são diferentes. Por exemplo, há mais mulheres a trabalhar por conta de outrem e há mais homens a trabalhar por conta própria. Também para aqueles que trabalham por conta de outrem as desigualdades se mantêm: em 2022, 22,2% das mulheres trabalhadoras por conta de outrem tinha um contrato precário (contrato a termo ou outra situação, como contratos de prestação de serviços), em comparação a 21,7% dos homens trabalhadores por conta de outrem.

Gráfico 5 - Distribuição da população empregada (TCO) por tipo de contrato de trabalho (%)

Fonte: INE, Inquérito ao Emprego

Além disso, há mais mulheres que homens a trabalhar a tempo parcial, ainda que, pela primeira vez desde 2011, a percentagem tenha descido para menos de 10% em 2021. Em 2022, 8,4% das mulheres trabalhavam a tempo parcial, o que compara com 3,6% no caso dos homens¹.

O conceito de «subutilização do trabalho» - indicador que, para além da população desempregada, inclui o subemprego de trabalhadores a tempo parcial, os inativos à procura de emprego, mas não disponíveis, e os inativos disponíveis, mas que não procuram emprego – oferece um retrato mais abrangente da proporção da população em idade ativa que não trabalha mas que gostaria de trabalhar ou, no caso do emprego a tempo parcial, que gostaria de trabalhar mais horas. A este nível, também as mulheres são mais afetadas, com uma taxa de subutilização do trabalho de 13% que compara com 9,6% nos homens (INE, Estatísticas do Emprego, 3.º trimestre de 2023).

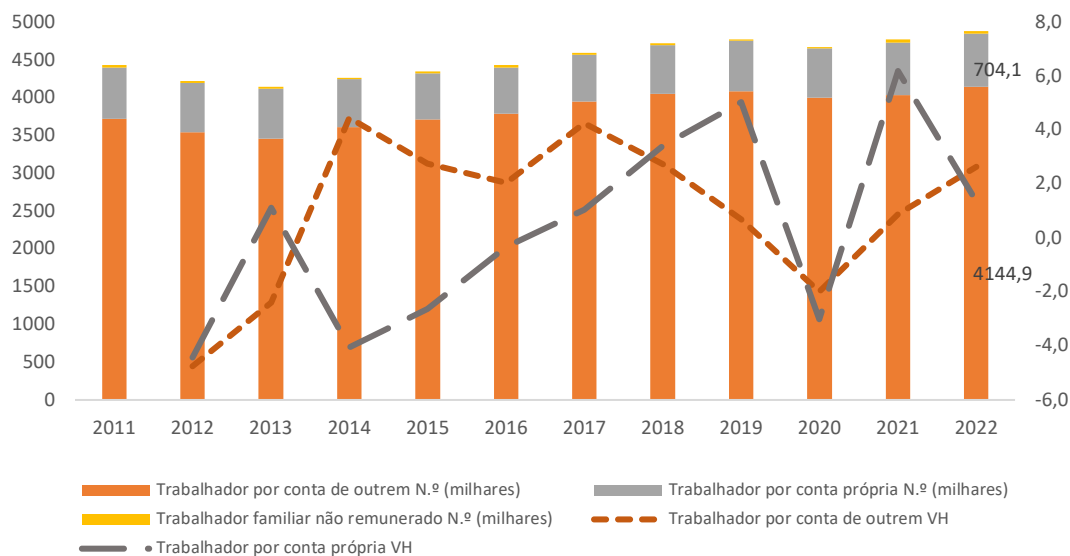
Em todos estes indicadores as mulheres aparecem numa situação de desvantagem face aos homens, apesar de apresentarem em média maiores qualificações com base nos níveis de escolaridade. Em 2023, entre as mulheres que se encontravam no mercado de trabalho, 39,4% tinha formação equivalente ao ensino superior, 14,4 pontos percentuais acima do registado para os homens (25,1%).

No que refere à situação na profissão, se forem consideradas as situações de trabalhador por conta de outrem, trabalhador por conta própria isolado ou empregador, e trabalhador familiar não remunerado, observa-se um crescimento generalizado no emprego a partir de 2015. São de salientar, contudo, as variações homólogas mais expressivas no emprego por conta própria, o que significa que estes trabalhadores estão mais expostos à volatilidade do mercado de trabalho.

Note-se que a variação homóloga do emprego por conta própria estava consistentemente a aumentar, alinhada com a recuperação depois da crise económica (2014), mas esse crescimento foi interrompido pela pandemia.

¹ Os dados do Inquérito ao Emprego (INE) não permitem avaliar quais destas mulheres acumulam trabalho a tempo parcial com outro(s) emprego(s).

Gráfico 6 - População empregada por situação na profissão (milhares) – eixo da esquerda - e variação homóloga (%) – eixo da direita

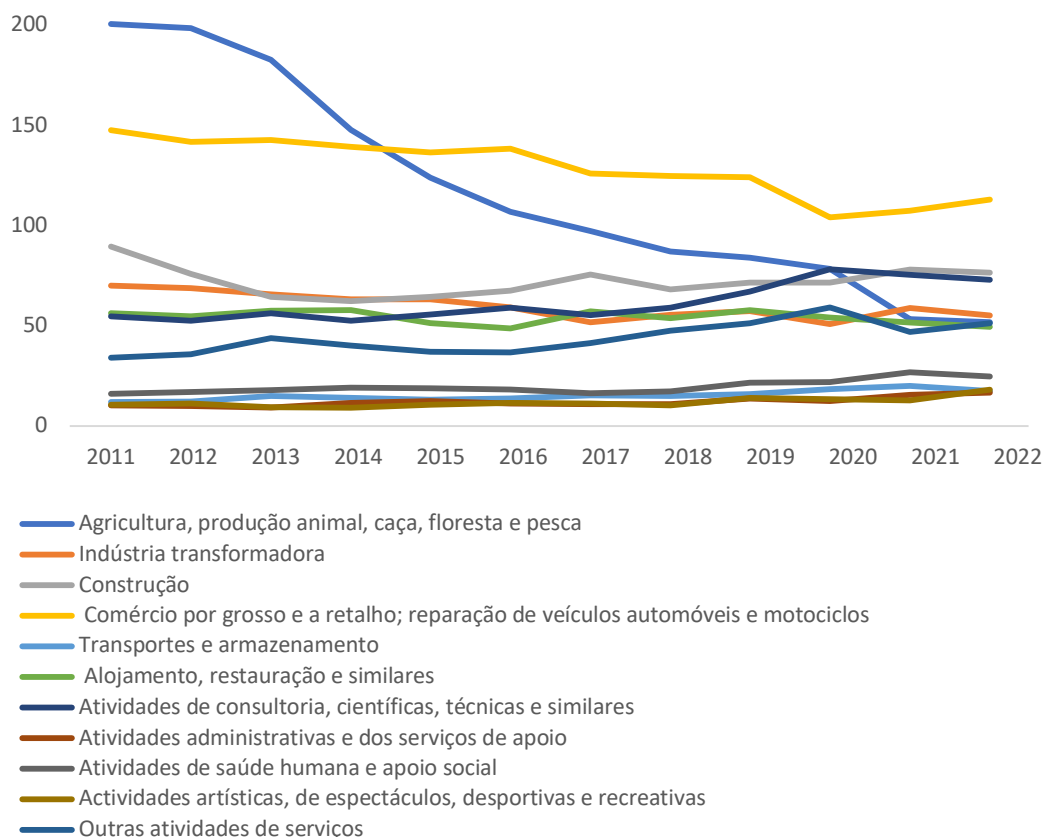


Fonte: INE, Inquérito ao Emprego

Ainda assim, o peso dos trabalhadores por conta própria no total da população empregada não tem variado de forma significativa, com valores entre os 15,4% em 2011 e os 14,4% em 2022, tendo atingido o seu valor mais baixo em 2018, com 13,6%.

Quanto à distribuição por setores de atividade económica, o Gráfico 7 ilustra o decréscimo gradual do número de trabalhadores nos setores mais tradicionais de absorção deste tipo de modalidade de trabalho, em particular na agricultura e na indústria, e a manutenção e até crescimento do volume de trabalhadores em setores de atividades relacionados com os serviços, como o comércio e a reparação de veículos, alojamento e restauração, atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares. Entre os setores que apresentam maior volume de trabalhadores, a construção é o que mantém um stock de trabalhadores menos instável ao longo da série.

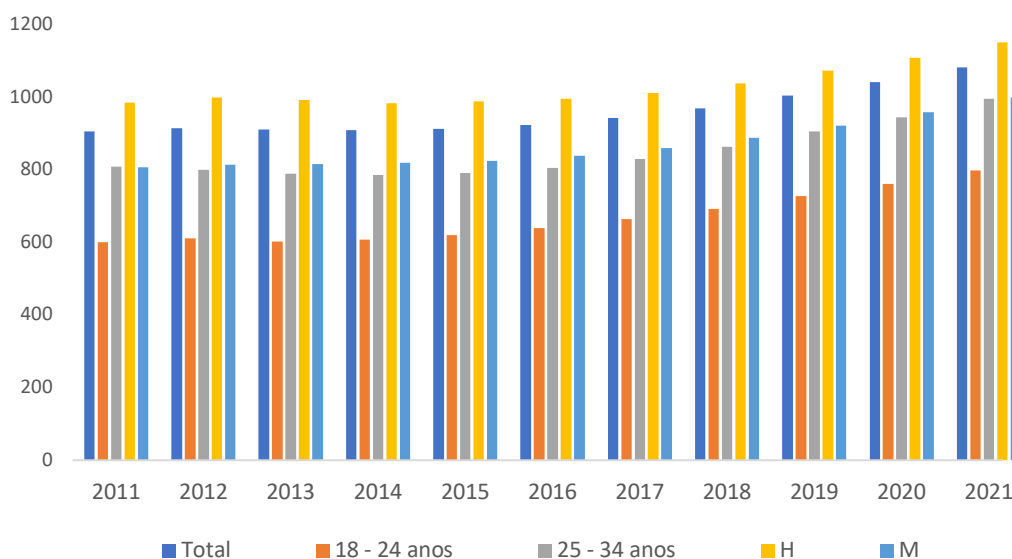
Gráfico 7 - Trabalho por conta própria (milhares) por setor de atividade, Portugal



Fonte: Eurostat – *Labour Force Survey*

Importa ainda referir que a população imigrante tem representado um volume crescente na população empregada em Portugal (ver dados na Nota Técnica sobre Migrações).

Gráfico 8 - Remuneração mensal média de base (€) | por sexo e grupo etário



Fonte: GEP/MTSSS: Quadros de Pessoal

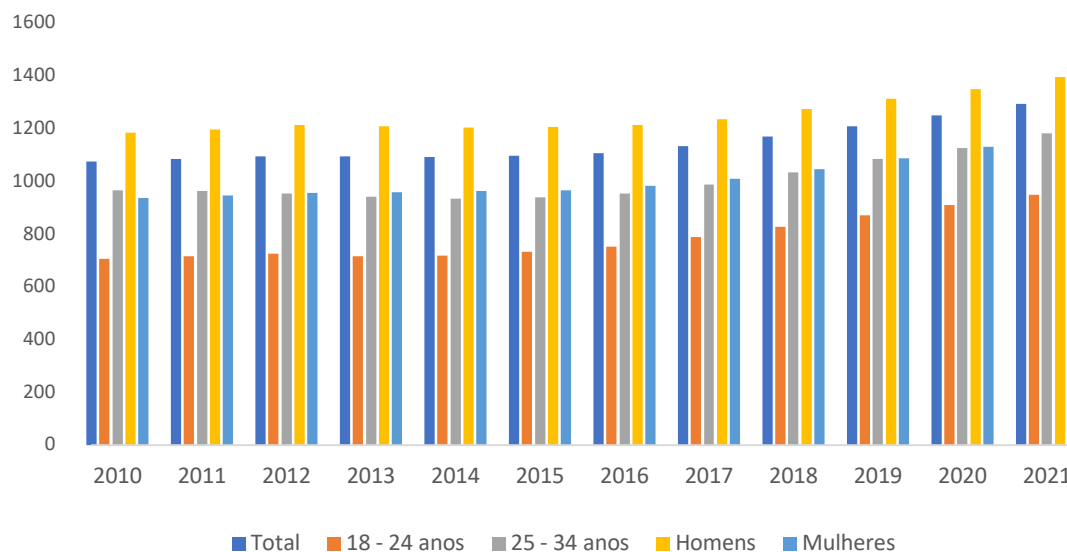
A análise da compensação do trabalho, através dos indicadores de remuneração mensal média e de ganho mensal médio, mostra que a partir de 2018 há um crescimento rápido do valor real médio dos salários em Portugal. Este crescimento foi desigual, com maior evidência nos setores de atividade económica que, em geral, praticam salários médios mais baixos. Esta tendência pode ser justificada pelo aumento da remuneração mínima mensal garantida (RMMG) de 530 euros em 2016 para 820 em 2024 (ver tabela em baixo).

Tabela 1 - Pessoas empregadas (TCO e MOE) com remuneração permanente igual à RMMG - Continente

		Julho 2021	
		Peso (%)	Distribuição (%)
CAE Rev. 3 do estabelecimento ⁽²⁾	Total	25,8	100,0
	A Agr., pr. animal, caça, flor. pesca	44,0	3,4
	B Indústrias extrativas	12,7	0,1
	C Indústrias transformadoras	22,9	16,1
	D Eletr., gás, ág. quente/fria e ar frio	2,3	0,0
	E Capt., trat. e d. água; san., resid.	28,5	0,9
	F Construção	34,6	9,5
	G Com. grosso e ret.; r.v.aut./moto.	27,0	18,3
	H Transportes e armazenagem	15,7	3,0
	I Alojamento, restauração e sim.	45,3	11,8
	J Ativ. Inform. e de comunicação	6,8	1,1
	K Ativ. financeiras e de seguros	3,8	0,4
	L Atividades imobiliárias	35,2	1,8
	M Ativ. consultoria, cient.,téc. e sim.	13,3	2,8
	N Ativ. adm. e serviços de apoio	21,6	4,9
	O Adm. Púb. e defesa; seq. social	34,0	6,7
	P Educação	18,0	2,6
	Q Ativ. saúde humana e apoio social	28,9	10,8
	R Ativ. artíst., espet., desp. e recr.	26,4	1,1
	S Outras atividades de serviços	30,7	2,4
	T Ativ. famílias empreg. pes. domést.	45,4	0,3
	U Ativ. org. int. e o. inst. extra-territ.	0,5	0,0
	CAE Rev. 2 não inequívocos	21,4	0,4
Outros (não existentes)	10,6	0,1	
Ignorada	54,6	1,7	

Fonte: Adaptado de GEP (2021), Relatório “Retribuição mínima mensal garantida”, Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (p. 37)

Gráfico 9 - Ganho médio mensal (€) por sexo e grupo etário



Fonte: GEP/MTSSS: Quadros de Pessoal

Quanto à distribuição dos salários por escalão, verifica-se que os níveis médios das remunerações são consideravelmente mais baixos para os mais jovens: em 2021, o ganho médio mensal foi de menos 355 euros para o escalão etário dos 18 aos 24 anos e de menos 111 euros para o escalão dos 25 e aos 34 anos. Em 2013 e 2014, essa diferença registou os seus máximos, situando-se em menos 378 euros e menos 158 para os grupos etários 18-24 e 25-34 anos, respetivamente.

Outra das dimensões mais relevantes a considerar para a adequação das pensões é a diferença entre sexos. Em Portugal, as desigualdades salariais com base no sexo continuam a existir, tendo começado a diminuir lentamente em 2010. Nesse ano, o ganho mensal das mulheres foi de menos 248 euros que o dos homens. Este valor corresponde a um ganho médio de 79% do que era recebido pelos homens.

Em 2021, as mulheres receberam menos 224 euros de ganho mensal do que os homens - diferença superior a 2020, que foi de 218 euros - o que equivale a cerca de 84% do ganho mensal dos homens.

Para além da remuneração base, os ganhos mensais incluem todos os prémios, horas suplementares ou extraordinárias, e os subsídios regulares como as diuturnidades e os subsídios de função; de alimentação; de alojamento; de transporte; de antiguidade; de produtividade; de assiduidade; de turno; de isenção de horário; por trabalhos penosos, perigosos e sujos; e outros.

Contudo, a remuneração de referência para efeitos de constituição de direitos de proteção social não inclui a totalidade dos ganhos e exclui um conjunto de complementos salariais da base de incidência contributiva.

Também as tendências de evolução da população ativa, particularmente do ponto de vista dos movimentos migratórios, merecem atenção numa análise sobre tendências do mercado de trabalho e a sua influência na sustentabilidade da Segurança Social.

1.1 Trabalho mediado por plataformas e trabalho remoto

Tem sido difícil quantificar e analisar a realidade e as condições de trabalho dos trabalhadores remotos e dos trabalhadores de plataformas - que tanto podem trabalhar à distância como presencialmente, numa determinada geografia (e.g. serviço de transporte de passageiros ou de entregas). Durante a pandemia, em 2020, o INE lançou um módulo ad hoc ao Inquérito ao Emprego focado no “trabalho em casa” que permitiu começar a considerar a quantidade de trabalhadores remotos em Portugal. No terceiro trimestre de 2023 este tipo de trabalho representava 17,5% da população empregada². Contudo, ainda há pouco conhecimento e dados sobre os trabalhadores baseados em Portugal a trabalhar remotamente para o estrangeiro.

O [Decreto-Lei n.º 249/2009, de 23 de setembro](#) criou o regime fiscal para residentes não habituais no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), tendo em vista atrair para Portugal profissionais não residentes qualificados em atividades de elevado valor acrescentado ou de propriedade intelectual, industrial ou de conhecimento, bem como beneficiários de pensões obtidas no estrangeiro.

Mais recentemente, o Governo avançou com a divulgação do visto para “nómadas digitais” ([Decreto Regulamentar n.º 4/2022, de 30 de setembro](#)) destinado a pessoas que pretendam trabalhar remotamente a partir de Portugal, sendo um visto de estada temporária e de autorização de residência para exercer a sua atividade profissional, para uma entidade com sede fora do território nacional.

Não é claro o impacto na Segurança Social da captação de trabalhadores nessa modalidade. Por um lado, trabalhadores a residir em Portugal e a exercer atividades para empresas estrangeiras vão contribuir para o emprego e para o sistema de segurança social do país onde está sediada essa empresa. Por outro lado, as pessoas que trabalham para empresas portuguesas a partir de outro país vão contribuir para a Segurança Social portuguesa. Não é clara a forma como estes trabalhadores são captados pelas estatísticas de emprego nem pelo sistema de segurança social e por isso é necessário perceber como acontece esta globalização das relações de trabalho, tanto por parte das instituições de segurança social, como pelos organismos oficiais de estatística.

A saída de trabalhadores do mercado de trabalho português através de oportunidades de trabalho remoto mais bem remuneradas tem um efeito equivalente à emigração: por um lado, pode contribuir para fragilizar a base de financiamento do sistema de segurança social; os trabalhadores podem não ter uma proteção social adequada, no caso de estes deixarem de contribuir para os sistemas de proteção social em países com os quais Portugal tem acordos bilaterais (UE e outros); ou se os trabalhadores não investirem em formas de poupança individual de longo-prazo. O risco da saída do mercado de trabalho português é tanto maior quanto maior é o diferencial salarial das oportunidades de trabalho em Portugal face aos salários praticados nos países que atraem este tipo de trabalho.

Com efeito, em paridades de poder de compra, os salários mensais dos jovens com menos de 30 anos representavam, em 2018, 55% da média da UE-27, 33% da média salarial na Suíça, e 47% da Alemanha, alguns dos principais destinos de emigração dos portugueses. Este diferencial salarial tem vindo a agravar-se – estas proporções eram, em 2010, de 68%, 41% e 60%, respetivamente - em parte devido à estagnação salarial em Portugal no período da crise financeira.

² [Portal do INE](#)

Tal como assinalado no *White Paper* «Mais e Melhores Empregos para os Jovens» (Rodrigues, M. *et al* 2022) – “A expansão do trabalho remoto, a nível global, possibilitado pelas novas tecnologias e impulsionado pela crise pandémica, cria ainda mais oportunidades para os jovens explorarem melhores condições salariais, sem necessidade de emigrar e mudar radicalmente de vida. Este fenómeno exige especial atenção, pelo potencial que encerra de agravar ainda mais a saída de jovens qualificados do mercado de trabalho português”. Embora a maior mobilidade dos jovens seja uma consequência natural e desejável do mercado único europeu, é importante analisar a capacidade de atração de jovens pelo mercado de trabalho português, independentemente da sua nacionalidade. Dada a importância deste tema, e a ausência de dados e estudos que permitam conhecer esta realidade em detalhe, a Comissão procurou auscultar trabalhadores remotos a residir em Portugal, tendo encontrado pouca abertura por parte de alguns destes trabalhadores e reações de desconfiança (ver caixa em baixo).

Caixa 1 - *Focus group* com trabalhadores remotos

A Comissão, no decorrer dos seus trabalhos, considerou relevante compreender melhor a realidade dos trabalhadores, portugueses e estrangeiros, residentes em Portugal a exercer atividade profissional remota para empregadores estrangeiros; nomeadamente, perceber a ligação deste tipo de vínculos e atividades com o sistema de segurança social nacional. As conversas com estes trabalhadores seguiram um guião comum. Não foi fácil falar com trabalhadores portugueses nesta situação. Alguns trabalhadores responderam com desconfiança tendo sido sugerido que esta auscultação poderia servir para cruzar dados da segurança social com o sistema fiscal.

Os trabalhadores estrangeiros auscultados, beneficiários ou não do estatuto de residente não habitual, são maioritariamente trabalhadores independentes (TI) ou TCO com vínculos a empresas contratantes (intermediárias) que não a empresa a que de facto prestavam serviços. Dessa forma, as relações contratuais que estabelecem asseguram contribuições para a segurança social portuguesa, apesar do desconhecimento, regra geral, dos benefícios associados, incluindo os critérios de acesso à pensão de velhice. O contacto e informação recebida pela segurança social portuguesa foram relatados como inexistentes. Todos os trabalhadores afirmaram ter um contabilista que os aconselha fiscal e contributivamente. Regra geral, estes trabalhadores têm contribuições noutros regimes estrangeiros e/ou poupança individual para a sua pensão.

Os TI estrangeiros com contratos de prestação de serviços com uma única entidade com sede fora de Portugal revelaram desconhecer o regime das entidades contratantes – que estabelece obrigações contributivas para entidades contratantes de TIs em situação de dependência económica.

Os trabalhadores portugueses auscultados eram na sua generalidade TCO, empresa em nome individual, ou TCO a prestar serviços a empresas sediadas no estrangeiro. A opção por constituição de empresa em nome individual após um período de trabalho como TI, foi motivada por razões de otimização fiscal, sendo o salário estabelecido ao nível do salário mínimo e complementado por benefícios e pagamentos extra-salariais.

Foi relatada por estes trabalhadores alguma desconfiança face à sustentabilidade do sistema de pensões, apesar de relatos de acesso a subsídio de desemprego muito positivos. Foi sugerida a introdução de contribuições no estrangeiro no simulador de pensões português, de modo a evitar perceções erradas sobre o impacto da participação em vários sistemas da UE nos direitos de pensão de velhice.

Os TI, nacionais e estrangeiros, que se encontram em situação de dependência económica têm a perceção que as empresas para as quais prestam serviços não pagam contribuições ao abrigo do regime das entidades contratantes.

Uma realidade distinta, embora igualmente possibilitada e potenciada pelos desenvolvimentos tecnológicos das últimas décadas, é o trabalho mediado por plataformas com base numa determinada geografia, como os trabalhadores dos serviços de entregas ou de transporte de passageiros. Estudos empíricos focados na realidade portuguesa (e.g. Ribeiro de Almeida 2023, Morais e Castro 2022, Boavida e Moniz 2022) têm demonstrado que, apesar da heterogeneidade de perfis, uma parte significativa destes trabalhadores enfrentam condições precárias remuneratórias entre outras, são jovens, com baixas qualificações, em grande parte migrantes, por vezes vulneráveis a condições de sub-exploração. Neste sentido, este grupo de trabalhadores apresenta um conjunto de vulnerabilidades que se traduz em fraca cobertura da proteção social ou no risco de a proteção social presente e futura ser inadequada.

A legislação nacional permite que se constitua uma relação de prestação de serviços entre esses trabalhadores e as plataformas, regulada pelo direito civil e não pelo Código do Trabalho.

Nesta matéria, foram já introduzidas alterações no contexto nacional, com a publicação da [Lei n.º 45/2018, de 10 de agosto](#), que estabelece o regime jurídico da atividade de transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados a partir de plataforma eletrónica (TVDE). Mais recentemente, as alterações decorrentes da *Agenda do Trabalho Digno* - [Lei n.º 13/2023, de 3 de abril](#) -, nomeadamente com a introdução do artigo 12.º-A no Código do Trabalho, especificamente dirigido à presunção de contrato de trabalho no domínio de plataforma digital -, podem vir a contribuir para o aumento da cobertura de contratos de trabalho entre os trabalhadores e as trabalhadoras a operar no quadro de plataformas digitais e as plataformas ou empresas que atuem como intermediárias. Nesse mesmo ano foram feitas as primeiras inspeções pela ACT dirigidas aos trabalhadores das entregas.³

A efetividade das alterações introduzidas pela Agenda do Trabalho Digno vai depender em especial da capacidade da aplicação e fiscalização das normas, e da estratégia que os grandes operadores neste setor vão seguir, por isso vai ser necessário aguardar ainda algum tempo para ser possível fazer uma avaliação detalhada.

1.2 Trabalho mediado por agências de trabalho temporário

A proliferação de formas atípicas de emprego ao longo das últimas décadas deve-se, em parte, ao crescimento do trabalho mediado por agências de trabalho temporário. O Livro Verde para o Futuro do Trabalho (2021) refere que estas e outras formas de trabalho são "caracterizadas por uma elevada flexibilidade", podendo resultar numa "segurança reduzida para os trabalhadores" e em "novas desigualdades de direitos intergeracionais e intrageracionais".

O Decreto-Lei n.º 260/2009 de 25 de setembro estabelece o regime jurídico do exercício e licenciamento das agências privadas de colocação e das empresas de trabalho temporário e começa por fazer referência à Convenção n.º 181, de 19 de Junho de 1997, da Organização Internacional do Trabalho (OIT), ratificada por Portugal, que adotou um novo enquadramento normativo para regular as agências de emprego privadas. A adoção deste instrumento visou, entre outros, uma "garantia mais eficaz dos direitos sociais dos trabalhadores, sendo a mesma extensível quer às empresas que empregam trabalhadores para os colocar à disposição de utilizadores que orientam a prestação do trabalho, quer às que apenas promovem a aproximação entre a oferta e a procura de emprego, sem se tornarem parte das relações de trabalho que se constituem". Segundo este decreto-lei, as primeiras correspondem no direito português à figura das empresas de trabalho temporário e as segundas à figura das agências privadas de colocação.

³ [Já foram abertas mil ações para reconhecimento de trabalhadores das plataformas – ECO \(sapo.pt\)](#)

Segundo o mesmo decreto-lei, a alteração legislativa introduzida pela Lei n.º 19/2007 de 22 de Maio passou a “satisfazer a regulamentação comunitária sobre a igualdade de tratamento no mercado de trabalho, bem como as prescrições da referida convenção”.

O decreto-lei estipula ainda um conjunto de obrigações de informação: i) Comunicar ao IEFP o número médio de trabalhadores temporários no ano anterior (Art. 7.5); ii) Comunicar à unidade orgânica local do IEFP a relação completa dos trabalhadores cedidos em cada semestre, com indicação de nome, etc., "início e duração do contrato, local de trabalho, atividade contratada, retribuição base e CAE do utilizador". (Art. 9.2.b); iii) Comunicar ao MNE a relação de trabalhadores cedidos para prestar serviço no estrangeiro (Art. 9.2.c); e iv) O IEFP tem de enviar semestralmente ao Ministério da Economia "a informação relevante para as suas atribuições" relativamente aos trabalhadores cedidos para trabalho no território nacional" (Art. 9.3).

O IEFP publicou entre 2009-2019 relatórios anuais com base nos dados fornecidos semestralmente pelas Entidades de Trabalho Temporário.

Tabela 2 – Dados das Entidades de Trabalho Temporário

	2015	2019
Entidades de Trabalho Temporário (ETT)	212	176
N.º contratos	541976	598416
N.º trabalhadores	162298	172378
Média de idade	34	35
Salário médio mensal (euros)	432	508
Duração média dos contratos	71 dias	79 dias

Fonte: [Estatísticas - IEFP, I.P.](#)

Os dados publicados até 2019 revelam que é mais de meio milhão o número de contratos celebrados pelas ETT, abrangendo mais de 170,000 trabalhadores (dados de 2019) com uma idade média de 35 anos e uma remuneração média mensal inferior à Remuneração Mínima Mensal Garantida (vulgo salário mínimo). Cerca de dois terços dos trabalhadores concentram-se na área dos serviços, metade dos quais nos setores de alojamento e restauração.

Contudo, os relatórios do IEFP têm vindo a identificar inúmeros problemas e lacunas com os dados fornecidos pelas ETT:

- a “falta de homogeneidade com que os dados são reportados, o que muitas vezes condiciona a sua utilização” (Relatório de 2015);
- a “ausência de informação em variáveis que, segundo a legislação, são de preenchimento obrigatório” (Relatório de 2015);
- “informação fornecida com o conteúdo de descritivos sem qualquer correspondência às tabelas de classificação (nomeadamente as profissões, a atividade económica e o local de trabalho)”, o que conduz a perdas de registo (Relatório de 2015);
- a “informação tal como é recebida não permite avaliar a que período de trabalho se refere o salário declarado (horas/dias/mês)” (Relatório de 2015);
- “O salário médio calculado para o ano em análise, é, no geral, inferior ao SMN. Esta análise é apresentada com reservas, uma vez que poderá ser reflexo de falhas ao nível da recolha de informação” (Relatório de 2019).

Por isso, a qualidade da informação recolhida pelo IEFP é insuficiente para examinar e compreender as condições de trabalho e de remuneração destes trabalhadores, bem como faltam dados atualizados que permitam analisar a evolução recente.

A Comissão recebeu informação dos responsáveis do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social que, com a entrada em vigor da Lei n.º 13/2023, de 3 de abril, o Serviço Público de Emprego (IEFP) deixa de ser responsável pela recolha das listagens das ETT, passando esta informação a ser comunicada à Segurança Social.

2. Grupos de trabalhadores em situação de vulnerabilidade no mercado de trabalho português

A existência de grupos de trabalhadores mais vulneráveis, ou com vulnerabilidades que não se podem quantificar através de métodos estatísticos ou por inquéritos de emprego, influencia as dinâmicas de sustentabilidade financeira e social da Segurança Social. Nesse sentido, a Comissão procurou desenvolver um trabalho alargado de auscultação de organizações sindicais e da sociedade civil, que em resumo se apresenta nas caixas 2 e 3, em baixo.

Caixa 2 - Grupos profissionais particularmente vulneráveis

No âmbito da auscultação alargada da sociedade civil que a Comissão se propôs fazer, realizou-se uma reunião com a Associação de Combate à Precariedade – Precários Inflexíveis! (PI) para enquadramento das suas principais preocupações. O fenómeno de “falsos recibos verdes” foi considerado determinante na diminuição de direitos de acesso dos trabalhadores a proteção social contributiva, assim como a perda de receitas do sistema. A PI identificou ainda a limitada fiscalização do falso trabalho independente por parte da Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT). Acresce que muitos dos setores onde o volume de trabalho independente é mais relevante são também aqueles com maior absorção de mão-de-obra migrante, com remunerações mais baixas e menores garantias de acesso a trabalho de qualidade em geral, nomeadamente os setores do turismo, restauração, outros serviços e em funções como estafetas, a título de exemplo.

Além disso, a PI identificou um conjunto de outros grupos de trabalhadores particularmente desprotegidos, como os trabalhadores da cultura, pela instabilidade e intermitência do seu trabalho, o setor dos cuidados, maioritariamente assegurado por mulheres, os trabalhadores em funções ou empresas públicas que não foram abrangidos pelo último programa extraordinário de regularização de vínculos no Estado (PREVPAP) – investigadores bolsheiros, amas das IPSS e trabalhadores da RTP – e os contratados através de recibos verdes pelo Estado após o PREVPAP, que estão excluídos do âmbito de atuação da ACT.

A Associação realçou, contudo, a sua confiança no sistema solidário de segurança social, não deixando de referir necessidades de reforço do seu financiamento, nomeadamente através do alargamento da base contributiva a empresas mais intensivas em capital e menos em trabalho.

A Comissão reuniu igualmente com o Sindicato dos Trabalhadores em Arquitetura (SINTARQ). Este sindicato, num levantamento (inquérito) realizado em 2019, identificou, para além de uma proporção considerável de trabalho independente no conjunto do trabalho em arquitetura (22%), a maioria correspondente a “falso trabalho independente” (auto-perceção de 48% dos inquiridos) ou a trabalho independente cuja atividade era realizada a 100% para apenas um beneficiário (24%), perfazendo “um total de 66% de trabalhadores que dependem financeiramente de uma só entidade”.

Caixa 2 - Grupos profissionais particularmente vulneráveis (continuação)

Acresce a estas situações, a identificação por parte do SINTARQ de um conjunto de práticas laborais que influenciam negativamente a constituição de direitos de segurança social dos trabalhadores em arquitetura, mas também o financiamento do sistema, designadamente: salários médios praticados inferiores à média salarial em funções com qualificações similares, pagamentos através de “bónus e ajudas de custo”, recurso a horas extraordinárias, muitas vezes não remuneradas – “45% dos arquitetos trabalha mais de 8h por dia e 66% destes não auferem qualquer tipo de compensação por trabalho suplementar prestado (dados recolhidos no inquérito de 2019)”, diferenças remuneratórias entre mulheres e homens, penalizando as trabalhadoras e levando muitos trabalhadores em arquitetura a emigrar.

Quanto aos trabalhadores imigrantes, o SINTARQ refere problemas específicos de acesso a condições de trabalho digno e à progressão na carreira, como a ausência de uma rede social de proteção, o desconhecimento do funcionamento dos sistemas públicos, as dificuldades nos processos de regularização da situação de residência e a discriminação com base na nacionalidade, entre outros obstáculos.

O SINTARQ aponta, como fatores de reforço de direitos e melhoria da sustentabilidade do sistema, a aproximação entre os aumentos salariais e o aumento da produtividade, uma vez que “a desproporção entre os fatores de produção e a produtividade é pernicioso para a sustentabilidade da segurança social, uma vez que o crescimento das receitas das empresas não se reflete no crescimento em contribuições” e o aumento da contratação coletiva e da participação das estruturas representativas dos trabalhadores na negociação coletiva.

A Comissão reuniu igualmente com o Sindicato dos Trabalhadores dos Espetáculos, do Audiovisual e dos Músicos (CENA-STE) que identificou como principal preocupação dos trabalhadores do setor a precariedade a que estão sujeitos pela intermitência inerente a muito do seu trabalho. Apesar de não terem uma reflexão aprofundada sobre o sistema de segurança social e a sua sustentabilidade, relataram insuficiências no recente regime especial de proteção social (Fundo Especial de Segurança Social dos Profissionais da Área da Cultura) que abrange os profissionais da área da cultura inscritos no Registo dos Profissionais da Área da Cultura (RPAC), previsto no Estatuto dos Profissionais da Área da Cultura aprovado pelo Decreto-Lei n.º 105/2021, de 29 de novembro.

O CENA-STE relatou a morosidade dos serviços da segurança social na resposta aos pedidos de informação relativos ao subsídio substitutivo de rendimentos do trabalho (suspensão de atividade cultural), o que tem afastado os trabalhadores da inscrição no sistema.

2.1 Trabalhadores independentes em situação de dependência económica

O INE estima que, em 2022, 14,8% dos trabalhadores independentes, o que corresponde a cerca de 105 100 de indivíduos, se encontravam numa situação de dependência económica, isto é, com um único cliente a representar 75% ou mais do rendimento da sua atividade⁴. 90 800 destes trabalhadores concentravam-se nas regiões do Norte, Centro e Área Metropolitana de Lisboa, 65% eram do sexo masculino, 74% pertenciam ao escalão dos 35 aos 64 anos de idade, com baixas qualificações (50% tinha uma escolaridade até ao ensino básico – 3º ciclo) e 49% estavam a trabalhar no setor dos serviços. Mais de metade dos trabalhadores em situação de dependência económica afirmaram ter tido apenas um cliente em 2022. Cerca de 12% dos trabalhadores independentes encontravam-se em situação de dependência organizacional, sem possibilidade de definir o seu horário de trabalho sem restrições (INE, Inquérito ao Emprego).

⁴ [Portal do INE](#)

O Livro Verde sobre o Futuro do Trabalho apresentou como recomendação política o aprofundamento do “combate à precariedade e segmentação, designadamente promovendo a penalização do recurso excessivo a formas não permanentes de trabalho, o recurso ao falso trabalho independente e outras modalidades de externalização do trabalho, e prevenindo abusos em figuras e modalidades contratuais que têm especial incidência nos jovens, para os quais podem ter consequências gravosas e impeditivas da sua autonomização, acesso a bem-estar e de projetos de vida individuais e familiares a médio e longo prazo”.

A classificação dos trabalhadores nos regimes de trabalho por conta de outrem ou de trabalho por conta própria tem sido um dos temas salientes nas discussões em torno do crescimento das formas atípicas de emprego.

É importante considerar como se desenvolvem estas novas formas de trabalho, que foram impulsionadas pela crescente digitalização e automação do trabalho, como são exemplo o trabalho mediado por plataformas ou o trabalho da “economia colaborativa”⁵. Em Portugal não existem ainda estimativas do número de pessoas a trabalhar para as plataformas mas tem havido iniciativas recentes por parte da Autoridade para as Condições do Trabalho (ACT)⁶ para avaliar a possível existência de “vínculos dissimulados” em trabalhadores estafetas associados a algumas plataformas online.

Apesar de em teoria/ao abrigo da lei os trabalhadores por conta própria que se encontrem numa situação de dependência económica estejam cobertos/protegidos pelo regime das Entidades Contratantes⁷, os dados relativos às contribuições destas entidades revelam que há trabalhadores potencialmente mal classificados⁸ e por isso menos desprotegidos (ver seção seguinte).

Ainda que a lei preveja que as Entidades Contratantes participem no financiamento da proteção social destes trabalhadores, um focus group realizado pela Comissão com trabalhadores estrangeiros viver em Portugal e a trabalhar à distância, conhecidos como “nómadas digitais”, revelou que estes trabalhadores têm pouco conhecimento sobre este regime laboral, em especial no que toca às obrigações contributivas das Entidades Contratantes estrangeiras e se essas obrigações estariam ou não a ser cumpridas.

⁵ Ver por exemplo esta revisão da literatura feita pela OIT ["The Future of Work: A Literature Review" \(ilo.org\)](https://www.ilo.org/public-portal/publication-detail/?lang=en&id=466223)

⁶ [Inspeção identifica indícios de irregularidade em 50% dos trabalhadores das plataformas fiscalizados - Expresso](#)

⁷ Entidades contratantes são “pessoas coletivas e pessoas singulares com atividade empresarial, independentemente da sua natureza e das finalidades que prossigam, que no mesmo ano civil beneficiem de mais de 50% do valor total da atividade de trabalhador independente” [Guia Prático – Entidades contratantes \(seg-social.pt\)](#)

⁸ Este mau enquadramento no regime dos trabalhadores independentes relaciona-se com o que está previsto no art. 12.^º do Código de Trabalho para o contrato de trabalho por conta de outrem - “Presume-se a existência de contrato de trabalho quando, na relação entre a pessoa que presta uma actividade e outra ou outras que dela beneficiam, se verificarem algumas das seguintes características: a) A actividade seja realizada em local pertencente ao seu beneficiário ou por ele determinado; b) Os equipamentos e instrumentos de trabalho utilizados pertençam ao beneficiário da actividade; c) O prestador de actividade observe horas de início e de termo da prestação, determinadas pelo beneficiário da mesma; d) Seja paga, com determinada periodicidade, uma quantia certa ao prestador de actividade, como contrapartida da mesma; e) O prestador de actividade desempenhe funções de direcção ou chefia na estrutura orgânica da empresa.”

2.2 Trabalhadores independentes em situação de dependência económica

Há um conjunto de trabalhadores que, não estando enquadrados pelos regimes dos TCOs e dos TIs, podem contribuir voluntariamente para a Segurança Social com base numa taxa contributiva reduzida, em função do âmbito material de cobertura do Regime. Esta contribuição voluntária protege os trabalhadores em menos eventualidades do que o regime geral. A tabela seguinte identifica as eventualidades cobertas por este regime, por tipologia de beneficiário.

Tabela 3 – Seguro Social Voluntário

Beneficiários	Eventualidades cobertas
Bolseiros de Investigação	Invalidez; Velhice; Morte; Doenças Profissionais; Parentalidade; Doença
Agentes de Cooperação	Invalidez; Velhice; Morte
Voluntários Sociais	Invalidez; Velhice; Morte; Doenças Profissionais
Desportistas de Alto Rendimento	Invalidez; Velhice; Morte
Abrangidos anteriormente pelo regime de continuação facultativa de pagamento de contribuições	Invalidez; Velhice; Morte; Encargos Familiares
Bombeiros Voluntários	Doenças Profissionais; Velhice; Invalidez; Morte
Trabalhadores Marítimos e os Vigias, Nacionais, que exerçam atividade em barcos de empresas estrangeiras; Marítimos portugueses tripulantes de navios estrangeiros ou de empresas mistas de pesca	Doença; Parentalidade; Doenças Profissionais; Invalidez; Velhice; Morte
Cidadãos Nacionais que não estejam a trabalhar e estejam aptos para o trabalho; Estrangeiros e Apátridas, residentes em Portugal há mais de um ano; Cidadãos Nacionais que residam e trabalhem no estrangeiro, e não estejam abrangidos por instrumentos internacionais de Segurança Social	Invalidez; Velhice; Morte
Tripulantes de navios registados no Registo Internacional de Navios da Madeira (MAR); Cuidadores Informais Principais.	Invalidez; Velhice; Morte

Fonte: [Guia Prático do Seguro Social Voluntário](#)

De acordo com os dados apresentados no relatório da Proposta de OE2024, este universo de contribuintes tem vindo a reduzir ao longo da última década. Em 2022, a remuneração de referência foi abaixo do salário mínimo, valor que quase não se alterou na última década, o que leva a questionar se a proteção social dada a estes trabalhadores será adequada.

Importa lembrar que a proteção social a todos os trabalhadores depende das remunerações registadas na sua carreira contributiva. O afastamento destas face ao valor de remunerações recebido reflete, em boa medida, o facto de a sua base de incidência contributiva estar ligada ao Indexante dos Apoios Sociais (IAS), cuja evolução tem sido mais contida, e não à remuneração real ou à RMMG.

Tabela 4 – Beneficiários do SSV

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
N.º (milhares)	15,1	14,7	13,8	13,9	13,3	14,1	15,1	14,4	13,1	12,4	12,7
Remunerações (euros/mês)	522,7	534,3	545,0	543,2	529,5	519,5	519,5	543,3	545,8	557,4	565,2

Fonte: “Relatório sobre sustentabilidade financeira da segurança social” constante do anexo “Elementos informativos e complementares” de 16 de outubro de 2023 da Proposta do Orçamento do Estado para 2024.

O escalão de remuneração para efeitos de contribuições varia por tipologia de beneficiário. Os Bombeiros Voluntários, por exemplo, pagam contribuições sobre uma remuneração fixa de 1 x IAS (509,26 euros, em 2024) enquanto os Bolseiros de Investigação inscritos no SSV descontam por este escalão (1 x IAS) mas podem escolher um escalão de remuneração superior.

As taxas contributivas também variam por tipologia, de acordo com a tabela seguinte:

Tabela 5 – Taxas contributivas do SSV por regime

Taxas Contributivas 2023	Regime de Seguro Social Voluntário
26,90%	Cidadãos Nacionais que não estejam a trabalhar e estejam aptos para o trabalho
	Estrangeiros e Apátridas, residentes em Portugal há mais de um ano
	Cidadãos Nacionais que residam e trabalhem no estrangeiro e não estejam abrangidos por instrumentos internacionais de Segurança Social
	Praticantes Desportivos de Alto Rendimento
	Abrangidos anteriormente pelo regime de continuação facultativa de pagamento de contribuições
	Tripulantes de navios registados no Registo Internacional de Navios da Madeira (MAR)
	Agentes de Cooperação
29,60%	Bolseiros de Investigação
	Trabalhadores Marítimos e os Vigias, Nacionais, que exerçam atividade em barcos navios de empresas estrangeiras
	Trabalhadores Marítimos Portugueses de navios estrangeiros ou de empresas mistas de pesca
27,40%	Bombeiros Voluntários
	Voluntários Sociais
21,40 %	Cuidadores Informais Principais

Fonte: [Guia Prático do Seguro Social Voluntário de Estado para 2024](#)

Segundo dados do IGFSS, em 2022, 60% dos cerca de 12.257 beneficiários eram bolseiros (da Fundação para a Ciência e Tecnologia – FCT - e apoiados por outras instituições) e menos de 1% eram cuidadores informais principais (105 beneficiários).

Privilegiando o contacto direto com a sociedade civil, a Comissão reuniu com organizações representativas de bolseiros de investigação científica e de cuidadores informais, assim como com a FCT - maior entidade pública responsável pela atribuição e pagamento de bolsas de investigação -, no sentido de perceber quais as principais preocupações com as dinâmicas de interação entre o Seguro Social Voluntário (SSV) e a garantia de adequação das pensões futuras dos seus beneficiários, desenvolvidos na caixa 3.

Caixa 3 - Seguro Social Voluntário – bolseiros científicos e cuidadores informais

O seguro social voluntário (SSV) é um regime contributivo de carácter facultativo que visa garantir o direito à Segurança Social das pessoas que não se enquadram de forma obrigatória nos regimes contributivos de segurança social.

Os bolseiros de investigação científica - não sendo o único grupo abrangido pelo SSV, embora o mais populoso - têm sido dos mais organizados a expressar as suas preocupações com os níveis de adequação da proteção social garantidos nesta modalidade.

Os bolseiros com bolsas financiadas pela FCT têm direito, caso optem por se inscrever no SSV, ao reembolso do correspondente às contribuições relativamente ao primeiro escalão de remuneração (valor mínimo), o que corresponde a 29,6% de 1 x IAS (isto é 29,6% de 509,26 euros, valores de 2024).

A Comissão reuniu com a Associação de Bolseiros de Investigação Científica (ABIC) em novembro de 2022, ocasião em que esta última identificou uma série de preocupações relativas à proteção na velhice (pensões) e ao acesso a outras prestações sociais por parte dos investigadores.

Note-se que o SSV teve início em 1989 (Decreto-Lei n.º 437/89 de 17 de dezembro) mas com uma cobertura reduzida. As alterações ao Estatuto do Bolseiro de Investigação que ocorreram em 1999 e em 2004 vieram alargar o âmbito das coberturas do SSV, que em 1989 incidiam apenas na invalidez, velhice e morte. Quer por falta de conhecimento quer pela reduzida cobertura, muitos investigadores bolseiros não garantiram contribuições para a segurança social, e muitos optam por não o fazer atualmente (ver proporção em baixo), com consequências para a constituição de direitos contributivos ao longo da sua carreira. A ABIC vai agora começando a ter conhecimento de pessoas com carreira total ou parcial na investigação científica sem que esses anos estejam refletidos em direitos de pensão de velhice do regime previdencial.

Sobre os contribuintes correntes, a ABIC defende e propõe que todos os investigadores sejam abrangidos por um contrato de trabalho por conta de outrem e, conseqüentemente, enquadrados no regime geral de segurança social.

A proposta permitiria colmatar as insuficiências e desigualdades de acesso a proteção social do SSV, nomeadamente porque a formação de direitos não tem em conta a totalidade de rendimentos, não permite acesso ao subsídio de desemprego, o subsídio por doença é pago apenas a partir do 31.º dia de baixa e não existe direito a subsídios por parentalidade (apesar da FCT permitir o prolongamento da bolsa pelo período de licença). Em suma, trata-se de uma contribuição superior à dos TCO (11% que compara com 29,6%) para um seguro com proteção social inferior.

Caixa 3 - Seguro Social Voluntário – bolseiros científicos e cuidadores informais (continuação)

A FCT partilhou com a Comissão informação de que na sua base de dados constavam 8598 bolseiros ativos, em 2022, dos quais 4944 aderiram ao SSV (cobertura de 58%), o que resulta em 42% bolseiros potencialmente sem cobertura de proteção social, nesse mesmo ano.

Segundo dados do IGFSS em 2022 existiam 7388 bolseiros a fazer contribuições ao abrigo do SSV, grupo que inclui não apenas bolseiros da FCT, mas de outras instituições.

A Comissão reuniu também com a Associação Nacional de Cuidadores Informais (ANCI), cuidadores cujo estatuto foi aprovado em setembro de 2019 (Lei n.º 100/2019, de 6 de setembro). Este novo regime oferece possibilidade de inscrição no SSV aos cuidadores a quem seja reconhecido o estatuto de cuidador informal principal. Note-se que para beneficiar do estatuto de cuidador informal é necessário cumprir com os seguintes requisitos cumulativos: prestar cuidados de forma contínua, viver em comunhão de habitação, não auferir qualquer remuneração de atividade profissional ou pelos cuidados que presta à pessoa cuidada. Para além disso, o acesso ao subsídio está ainda sujeito a uma condição de recursos - o rendimento de referência do agregado familiar do cuidador não poderá ser igual ou superior a 1,3 x IAS (662,04€).

Os critérios de acesso ao estatuto de cuidador informal principal e ao respetivo subsídio são apontados como muito restritivos por parte da ANCI, o que não permite fazer face à quebra de rendimentos associado à redução do tempo de trabalho ou cessação de atividade profissional de muitos cuidadores informais que cuidam de pessoas dependentes.

Para além disso a Associação referiu a dificuldade das pessoas cuidadoras em pagar a contribuição voluntária ao abrigo do SSV por representar uma despesa considerável por relação ao subsídio que o estatuto atribui (até 1 x IAS + majoração para os que contribuem para o SSV).

Segundo dados do IGFSS, facultados à Comissão, em 2022 registaram-se 105 cuidadores informais principais a fazer contribuições para o regime do SSV, o que demonstra a muito fraca cobertura destes trabalhadores por este regime de proteção social.

A ANCI sublinha que os cuidadores informais sofrem de uma dupla penalização – no presente pela diminuição de rendimento em comparação com a possibilidade de participação no mercado de trabalho e no futuro, tendo em conta a não constituição de direitos, durante o período de cuidados, no que toca à pensão de velhice e a proteção noutras eventualidades.

Foram ainda referidas algumas propostas no sentido de colmatar a desproteção vigente, nomeadamente a possibilidade de o Estado financiar as contribuições para o SSV e a equiparação do estatuto de cuidador informal a profissão de desgaste rápido, permitindo o acesso a pensão antecipada nas mesmas condições.

2.3 Trabalhadores do serviço doméstico

Os trabalhadores do serviço doméstico são dos trabalhadores mais à margem do mercado de trabalho a nível global, estimando-se que um em cada oito trabalhadores se encontra em situação de informalidade⁹.

⁹ Em 2011 a OIT adoptou a Convenção N.º 189 dos Trabalhadores Domésticos, o primeiro instrumento legal internacional dedicado em exclusivo a estes trabalhadores, que reconhece o seu contributo valioso para a economia global, a persistente desvalorização deste tipo de trabalho, e procura assegurar condições de trabalho digno para estes trabalhadores. Para mais detalhes e tendências globais consultar: ["The road to decent work for domestic workers" \(ilo.org\)](https://www.ilo.org/public/english/standards/instr/conv189.htm).

Em Portugal ao longo da última década tem vindo a decrescer o número de trabalhadores do serviço doméstico que pagam contribuições para a segurança social.

Tabela 6 – Trabalhadores do serviço doméstico

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
N.º (milhares)	104,8	92,2	84,0	81,3	78,7	77,0	71,4	71,3	67,4	65,3	64,1
Remunerações (euros/mês)	246,	245,9	247,1	250,2	254,3	260,1	252,0	257,1	293,7	299,9	313,3

Fonte: “Relatório sobre sustentabilidade financeira da Segurança Social” constante do anexo “Elementos informativos e complementares” de 16 de outubro de 2023 da Proposta de Orçamento do Estado para 2024.

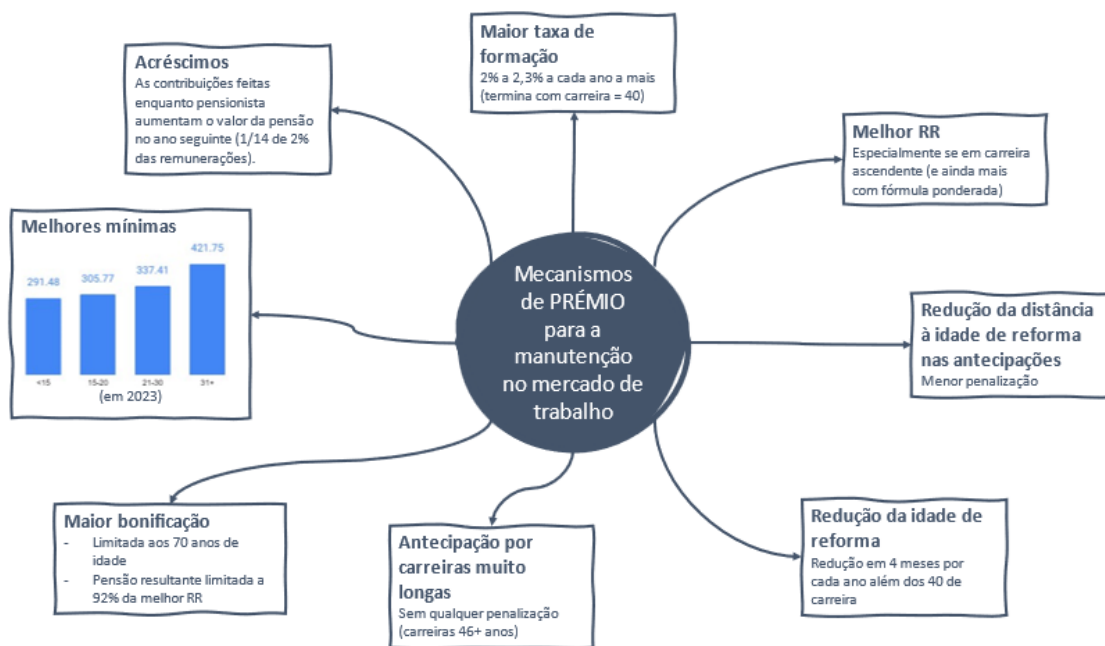
Relativamente à Agenda do Trabalho Digno, o Governo anunciou em março de 2023 que seriam criminalizados os empregadores que não comunicassem no prazo de seis meses a admissão de trabalhadores à Segurança Social. Nos primeiros sete meses de 2023, houve 14,952 novos registos na Segurança Social, o dobro do valor registado no mesmo período de 2022, com 7,369 registos.¹⁰ O impacto desta mudança e os ecos que teve nos meios de comunicação social revela a desproteção em que muitos destes trabalhadores e trabalhadoras se encontravam. A reduzida base de incidência contributiva (ver tabela anterior) e os longos anos de baixa proteção aos trabalhadores leva a questionar se será adequada a proteção social destes trabalhadores na velhice.

¹⁰ Dados facultados pelo MTSSS.

3. Interações entre o mercado de trabalho e as carreiras contributivas

Atualmente, o sistema de pensões português oferece pensões que refletem a trajetória contributiva do trabalhador ao longo de toda a sua vida ativa, valorizando carreiras mais longas e completas de diversas formas. O esquema seguinte representa os diferentes mecanismos para premiar a permanência no mercado de trabalho previstos no sistema de pensões.

Figura 1 – Mecanismos, no contexto do sistema de pensões, de incentivo à permanência no mercado de trabalho



Fonte: Esquema elaborado por Vítor Junqueira no decurso dos trabalhos da Comissão.

Em suma, a duração da carreira de cada trabalhador tem impacto:

- No cálculo da remuneração de referência, em particular se a carreira apresentar uma evolução ascendente, em termos de remunerações;
- Na determinação da taxa de formação;
- Nos valores mínimos de pensão do regime contributivo (complementos sociais) que têm atualmente quatro escalões e fixam limiares mínimos superiores para carreiras mais longas;
- Na possibilidade de obter uma bonificação à pensão, no caso do beneficiário trabalhar além da sua idade pessoal de reforma;
- Na possibilidade de reduzir a idade da reforma;
- Na possibilidade de eliminar a penalização por antecipação da idade da reforma (carreiras com 46 ou mais anos);
- Na possibilidade de obter bonificações (acréscimos) em casos de acumulação de trabalho com pensão.

Para além da duração da carreira, existem outros fatores que vão definir o valor final da pensão: os níveis salariais, nomeadamente as componentes que servem de base ao apuramento das contribuições para a segurança social, e a existência de créditos atribuídos em determinados períodos de interrupção de trabalho (“registo por equivalência à entrada de contribuições”).

De forma a mitigar efeitos na carreira contributiva aos beneficiários ativos que, em consequência da verificação de determinadas eventualidades, deixem de receber ou vejam diminuídas as respetivas remunerações, o sistema de segurança social português prevê atualmente o registo de remunerações na carreira por equivalência à entrada de contribuições durante os períodos de: incapacidade temporária para o trabalho (beneficiários do subsídio de doença, subsídio de parentalidade, doença profissional ou acidente de trabalho que dê direito a indemnização); desemprego (beneficiários de subsídios de desemprego); cumprimento do serviço militar efetivo ou serviço cívico; cumprimento de serviço de jurado; ou redução de atividade ou suspensão do contrato de trabalho em situação de crise empresarial nos termos do disposto no Código do Trabalho.¹¹

Deste modo, nos termos em que a lei reconhece o direito a tal equivalência, as instituições de segurança social registam, em nome dos beneficiários e durante o período relevante, valores de remuneração determinados de acordo com o disposto na lei aplicável (artigo 17.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial)¹¹.

Os trabalhadores independentes e os trabalhadores em regime de trabalho intermitente são também abrangidos quando se encontrem em situação de incapacidade temporária absoluta, devido a acidente de trabalho ou doença profissional.

Apesar deste conjunto alargado de equivalências que está em vigor, nem todos os atuais ou futuros pensionistas beneficiaram ou irão beneficiar destas equivalências. A título de exemplo, só a partir de 1988 é que os períodos de concessão dos subsídios de parentalidade passaram a ser equiparados a registos de remunerações para efeitos de atribuição de outras prestações de segurança social¹². Isto significa que atualmente uma parte dos pensionistas que interromperam a carreira para cuidar de filhos, na sua maioria mulheres, não beneficiam destes créditos no valor da sua pensão.

2.2.2.3. Evolução da base de cálculo da pensão de velhice

Tal como já referido, muitas reformas dos sistemas de pensões nas últimas décadas fizeram com que a base de cálculo da pensão de velhice passasse a contemplar todo o histórico contributivo, passando, por exemplo, a valorizar os primeiros anos de carreira, que no passado tinham um impacto menor no valor da pensão de velhice. Portugal acompanhou esta tendência e hoje são os 40 anos de carreira que servem de base ao cálculo do valor da pensão dos futuros pensionistas¹³.

Importa, por isso, perceber como têm vindo a evoluir as carreiras dos contribuintes, em especial as variáveis que mais pesam na formação de direitos de pensão, ou seja, anos de carreira contributiva e remuneração de referência, que permitem antecipar tendências de evolução dos níveis de adequação das pensões, mas igualmente da despesa associada.

¹¹ Decreto Regulamentar n.º 1-A/2011, de 3 de janeiro (artigos 71.º a 74.º).

¹² Artigo 22º do Decreto-Lei n.º 154/88, de 29 de abril.

¹³ apesar do período de transição em curso, que combina as regras antigas (melhores 10 anos de remunerações dos últimos 15 anos de trabalho) com a nova fórmula, mas que vai abranger apenas os trabalhadores que entraram para o mercado de trabalho antes de 2002.

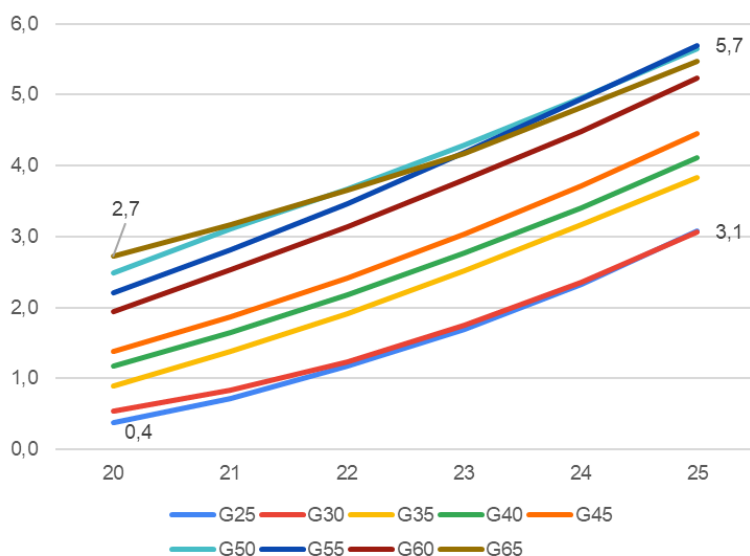
Evolução do número de anos de carreira contributiva

O Gráfico 11 revela como têm evoluído os primeiros anos de participação no mercado de trabalho, ao comparar os anos de carreira contributiva aos 20, 21, 22, 23, 24 e 25 anos na geração atualmente com 25 anos e nas gerações mais velhas¹⁴.

Os dados do gráfico evidenciam as diferenças nas idades de entrada no mercado de trabalho e de início de contribuições para a Segurança Social. A geração que tem hoje 65 anos, aos 20 anos de idade tinha em média 2,7 anos de carreira contributiva; os jovens que hoje têm 25 anos de idade tinham apenas 0,4 anos de carreira contributiva quando tinham 20 anos, o que faz uma diferença média de 2,3 anos. A geração que hoje tem 30 anos apresenta uma evolução semelhante nos primeiros anos de carreira aos que hoje têm 25 anos, com anos médios de carreira contributiva similares aos 20 e aos 25 anos, apresentando menos anos de taxa de formação da pensão face às gerações anteriores. Esta mudança reflete o prolongamento dos ciclos de estudos, mas também a dificuldade de integração no mercado de trabalho, com o crescimento do emprego temporário e das formas atípicas de emprego, que conduzem a carreiras mais fragmentadas (ver ponto 1.1).

Nestes primeiros anos de carreira, a coorte que chega aos 25 anos com mais anos de carreira contributiva é a que tem hoje entre 50 e 55 anos – mais anos de carreira contributiva que as gerações anteriores e mais que a geração que lhe sucedeu.

Gráfico 10 - Anos de carreira contributiva acumulados até determinada idade (eixo x, dos 20-25 anos) para efeitos de determinação da taxa de formação da pensão, para diferentes gerações de contribuintes em 2022



Fonte: MTSSS, SISS-GR

Nota: G25 – contribuintes com 25 anos em 2022; G30 - contribuintes com 30 anos em 2022; G35 - contribuintes com 35 anos em 2022; G40 - contribuintes com 40 anos em 2022; G45 - contribuintes com 45 anos em 2022; G50 - contribuintes com 50 anos em 2022; G55 - contribuintes com 55 anos em 2022; G60 - contribuintes com 60 anos em 2022; G65 - contribuintes com 65 anos em 2022.

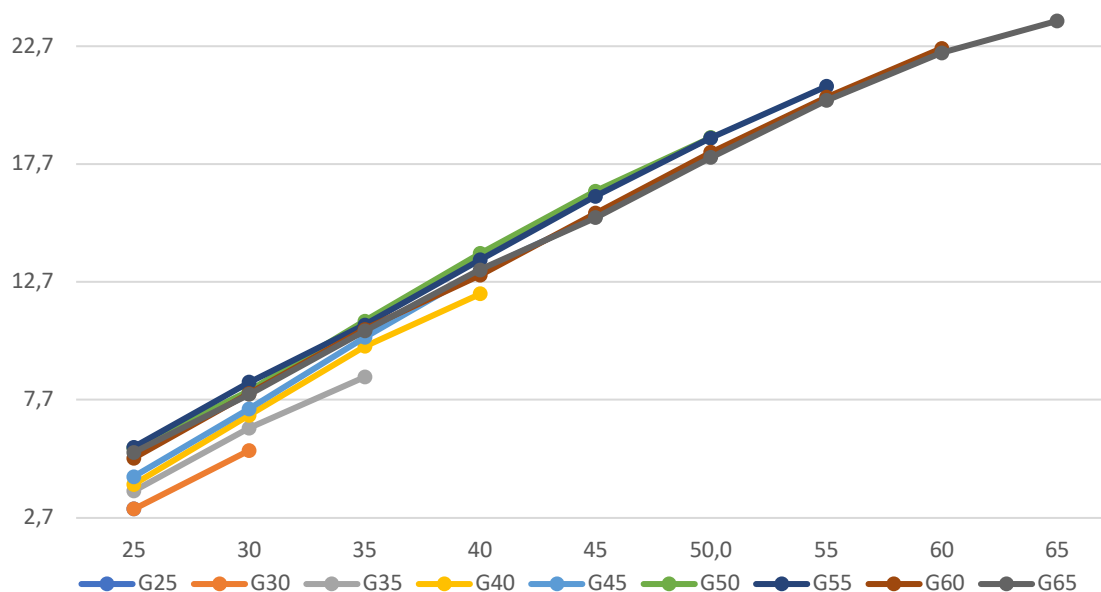
Com uma análise semelhante para um horizonte temporal mais alargado, verifica-se que

¹⁴ Note-se que os dados apresentados nesta seção serão sempre incompletos uma vez que não incluem a carreira contributiva noutros países por não existirem dados disponíveis.

a população que tem atualmente 50-55 anos de idade acumula mais anos de carreira contributiva ao longo da sua vida ativa até aos 55 anos, por comparação à geração anterior e às gerações seguintes (Gráfico 11). Os novos pensionistas apresentam carreiras médias sucessivamente mais longas: o número de anos médios de carreira contributiva nas pensões de velhice do regime geral subiu de 27,5 anos em 2017 para 28,5 anos em 2021. Esta tendência deverá manter-se nos próximos 10-15 anos, levando a uma melhoria da taxa de formação de novas pensões. No entanto, os dados revelam que após este período esta disposição poderá inverter-se, quando as gerações que hoje têm menos de 50 anos, com diferentes trajetórias de emprego, atingirem a idade de reforma. O aumento progressivo da idade da reforma poderá ajudar a contrariar esta tendência e atenuar os efeitos no valor da pensão futura.

O processo de maturação do sistema de pensões tem seguido, por isso, uma trajetória não linear – a geração que tem atualmente 50-55 anos acumulou mais anos de carreira contributiva do que as gerações anteriores, mas também mais anos do que as gerações seguintes, mais novas. Por um lado, este facto poderá dever-se à melhoria das condições do mercado de trabalho e ao aumento da participação das mulheres no emprego nos anos 90 em Portugal, por comparação com os anos 80. Por outro, as gerações seguintes sofreram com a degradação do mercado de trabalho após a viragem do milénio, em particular com o começo da crise financeira global e das dívidas soberanas.

Gráfico 11 - Anos de carreira contributiva acumulados até determinada idade (eixo x, dos 25-65 anos) para efeitos de determinação da taxa de formação da pensão, para diferentes gerações de contribuintes em 2022



Fonte: MTSSS, SISS-GR

Nota: G25 – contribuintes com 25 anos em 2022; G30 – contribuintes com 30 anos em 2022; G35 – contribuintes com 35 anos em 2022; G40 – contribuintes com 40 anos em 2022; G45 – contribuintes com 45 anos em 2022; G50 – contribuintes com 50 anos em 2022; G55 – contribuintes com 55 anos em 2022; G60 – contribuintes com 60 anos em 2022; G65 – contribuintes com 65 anos em 2022.

A população que hoje tem 35 anos acumulou uma média de 8,7 anos de carreira contributiva, o que é bastante inferior aos 10 anos de carreira contributiva acumulados

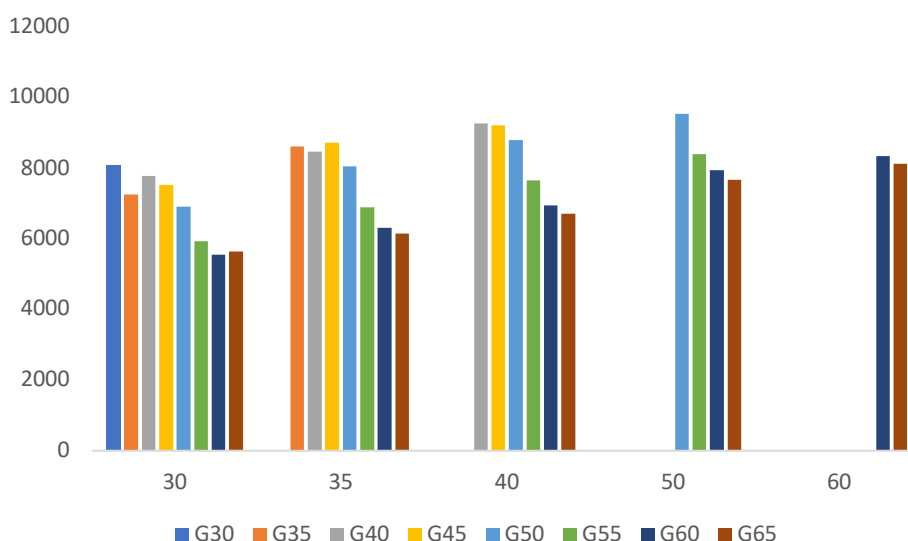
pela população com 40 anos na mesma idade. A evolução desta coorte parece seguir uma trajetória que acentua a divergência face às gerações anteriores (série com linha cinzenta clara no Gráfico 11, com maior inclinação na passagem dos 30 para os 35 anos de idade), sinalizando a necessidade de acompanhar em maior detalhe as gerações mais jovens de contribuintes no que diz respeito à constituição de direitos em matéria de pensões e de outras prestações contributivas. Recorde-se que muitos destes jovens iniciaram a sua participação no mercado de trabalho durante ou logo após as crises pandémica ou financeira internacional, que tiveram impactos profundos e duradouros no mercado de trabalho.

Evolução da remuneração de referência

Os dados revelam que em geral a remuneração de referência tem seguido uma tendência de valorização crescente. As gerações mais jovens têm beneficiado de melhorias de remunerações, se comparadas às gerações que as precederam, apesar de terem tido uma entrada mais tardia no mercado de trabalho. Contudo, para calcular a pensão de velhice, o Gráfico 12 revela que a coorte dos 35 anos apresenta aos 30 anos um nível médio de remuneração de referência inferior à população com 30, 40 e 45 anos; aos 35 anos, o seu nível médio de remuneração de referência é inferior à geração atualmente com 45 anos.

Esta tendência combinada com carreiras contributivas mais curtas (ver ponto anterior) podem indiciar que esta coorte da população pode estar mais desprotegida no presente ou deparar-se no futuro com problemas de adequação das pensões de velhice. Note-se que a emigração de jovens, em especial nos anos de intervenção financeira externa (ver nota sobre Migrações), pode explicar uma parte da evolução pouco favorável para este grupo da população, tanto ao nível de remuneração de referência como de densidade contributiva registada pela Segurança Social.

Gráfico 12 - Evolução da remuneração de referência (euros/ano, eixo y) para cada geração (Gx) e em cada idade (eixo x) em 2022



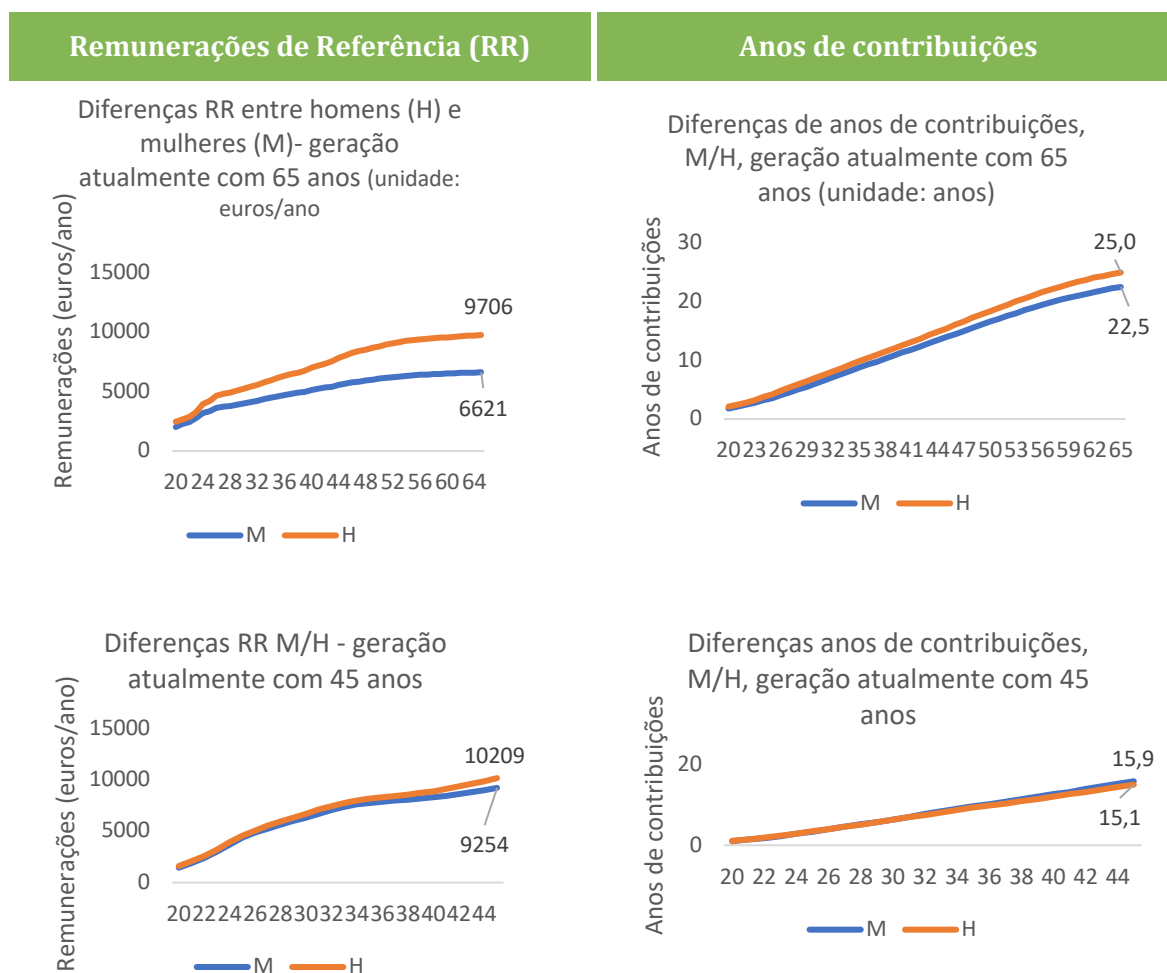
Fonte: MTSSS, SISS-GR

Evolução das carreiras contributivas por sexo

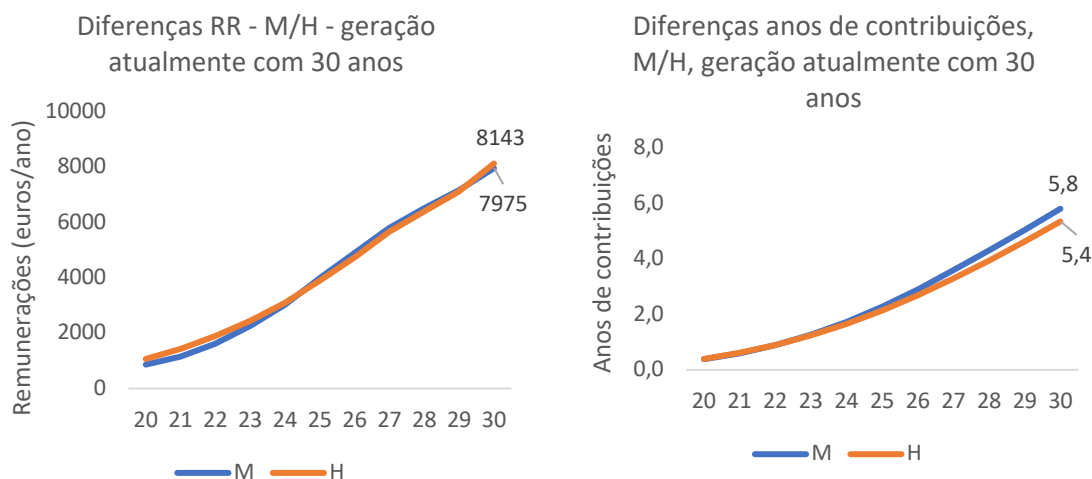
Em Portugal, em 2022, a pensão de velhice média dos homens era de 671,8 euros, mais de 76% acima da pensão de velhice das mulheres (381,8 euros). Nas novas pensões atribuídas, com processamento em 2022, as pensões de velhice médias dos homens estão ainda 63% acima das pensões atribuídas às mulheres¹⁵. Perante esta desigualdade expressiva, importa perceber como estão a evoluir as variáveis-chave com impacto nas diferenças entre montantes de pensões de velhice entre homens e mulheres – os anos de contribuições e a remuneração de referência.

Os dados apresentados nos gráficos seguintes permitem compreender a trajetória contributiva de homens e mulheres no mercado de trabalho e antever algumas mudanças significativas nas suas pensões futuras, por comparação com a população já reformada.

Gráfico 13 - Anos de contribuições acumulados e remuneração de referência em determinada idade (eixo x, dos 25-65 anos) para definir a taxa de formação da pensão, para diferentes gerações de contribuintes em 2022



¹⁵ Dados apresentados pelo Governo na Proposta de Orçamento do Estado para 2024, “Relatório sobre sustentabilidade financeira da segurança social” constante do anexo “Elementos informativos e complementares” de 16 de outubro de 2023.



Fonte: MTSSS, SISS-GR

Nota: RR= remuneração de referência (unidade: euros/ano); M= Mulheres; H=Homens.

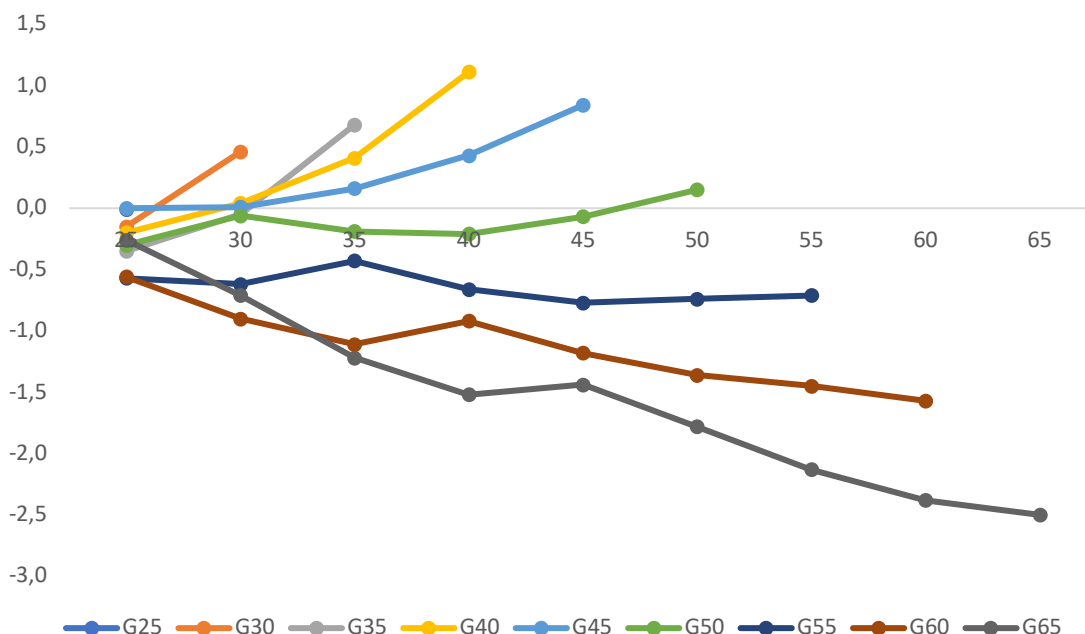
A diferença de remunerações de referência entre homens e mulheres é ainda muito acentuada para aqueles que se aproximam da idade da reforma (que têm atualmente 65 anos). À medida que recuamos para as gerações mais novas verificamos que a evolução das remunerações entre sexos é cada vez mais convergente, com os homens a ter ainda remunerações médias ligeiramente superiores.

Quanto à carreira média, a geração que tem hoje 65 anos apresenta uma diferença de 2,5 anos de contribuições a mais para os homens que para as mulheres. Essa diferença tem tendência a esbater-se quando analisamos as coortes mais jovens. Aliás, para a população atualmente com 30 anos, as mulheres apresentam mais tempo de carreira contributiva (5,8 anos) do que os homens (5,4 anos).

O Gráfico 13 revela claramente uma inversão da tendência das gerações mais novas face às gerações que as antecederam, em que as mulheres passaram a apresentar em média uma carreira contributiva mais longa, quando comparadas com os homens da mesma faixa etária, o que revela a crescente participação das mulheres no mercado de trabalho, a par com maiores níveis de escolarização.

Uma maior densidade contributiva das mulheres trabalhadoras em relação aos homens e uma evolução mais convergente das remunerações são dois fatores que podem reduzir o intervalo dos montantes atribuídos entre homens e mulheres nas futuras gerações de pensionistas.

Gráfico 14 - Diferenças de anos médios de carreira contributiva entre homens e mulheres para efeitos de cálculo da pensão de velhice, em cada idade (eixo do x) e para diferentes gerações (Gx)

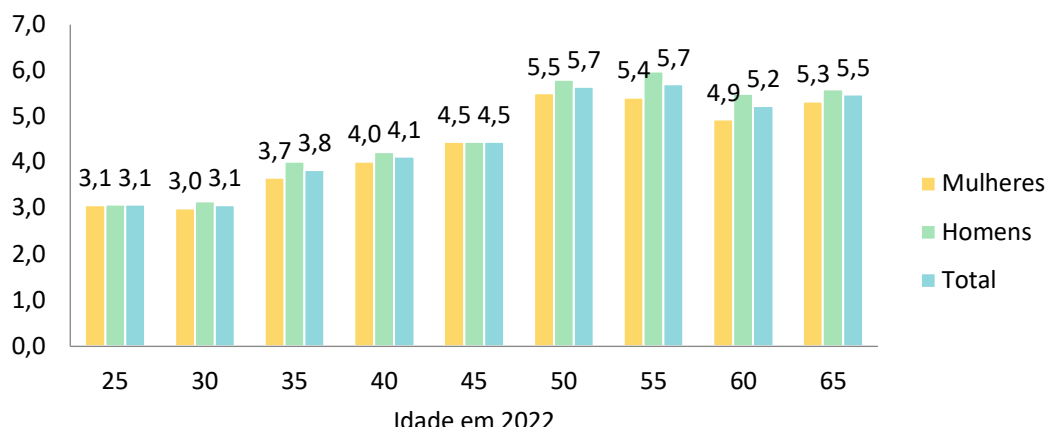


Fonte: MTSSS, SISS-GR

Nota: G25 – contribuintes com 25 anos em 2022; G30 - contribuintes com 30 anos em 2022; G35 - contribuintes com 35 anos em 2022; G40 - contribuintes com 40 anos em 2022; G45 - contribuintes com 45 anos em 2022; G50 - contribuintes com 50 anos em 2022; G55 - contribuintes com 55 anos em 2022; G60 - contribuintes com 60 anos em 2022; G65 - contribuintes com 65 anos em 2022.

Se os dados apontam para um volume desproporcional do emprego atípico nas camadas mais jovens da população, os dados das carreiras contributivas refletem essas mudanças no mercado de trabalho. Por um lado, os jovens entram mais tarde no mercado de trabalho, ou demoram mais tempo a integrar-se de forma mais permanente e duradoura. Aos 25 anos de idade, as gerações mais novas têm em média menos dois anos de carreira contributiva para a Segurança Social do que as gerações mais velhas (Gráfico 15). Contudo, para a geração atualmente com 25 anos, as diferenças na densidade contributiva entre mulheres e homens é mais reduzida.

Gráfico 15 - Média de anos de taxa de formação acumulados aos 25 anos de idade (eixo y), para grupos com diferentes idades em 2022 (eixo x)

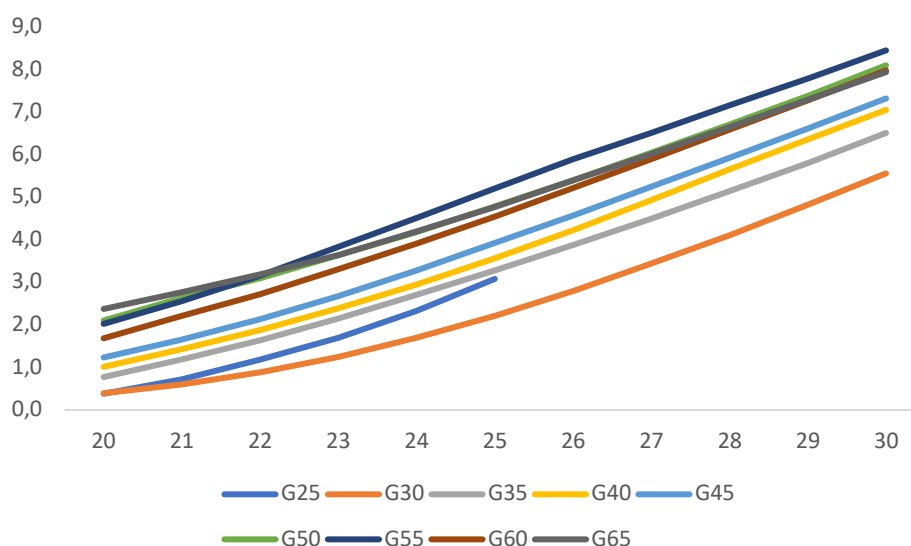


Fonte: MTSSS, SISS-GR

Nota: Por motivos de comparabilidade, nos grupos de idades superiores a 25 (em coluna) foram excluídos os indivíduos que não tinham qualquer carreira contributiva até àquela idade.

Se analisarmos a evolução da carreira contributiva dos 20 aos 30 anos de idade verificamos que a coorte de quem tem atualmente 30 anos apresenta maiores dificuldades em ter uma maior carreira contributiva, quando comparada com as gerações mais velhas e também com quem tem atualmente 25 anos.

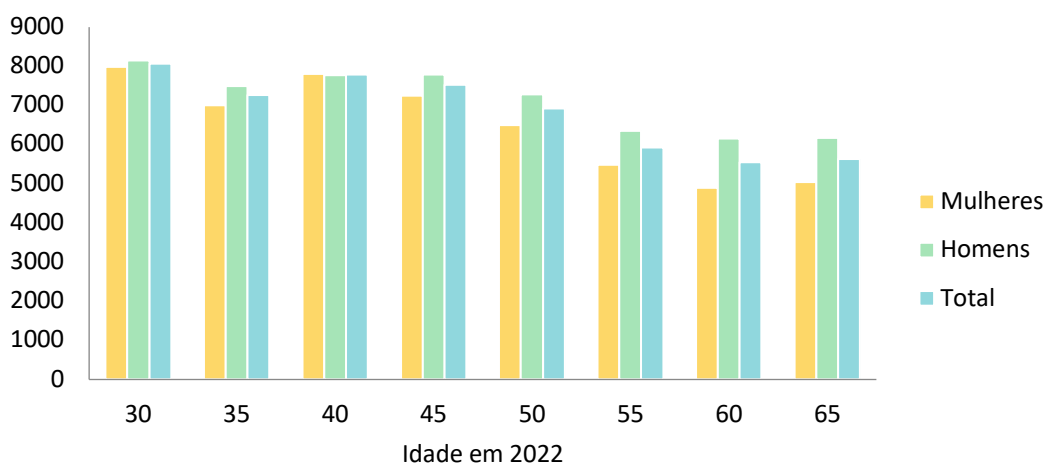
Gráfico 16 - Média de anos de taxa de formação acumulados na idade retrospectiva (linha), para grupos com diferentes idades em 2022 (séries coloridas)



Fonte: MTSSS, SISS-GR

Há uma evolução favorável da remuneração de referência média atingida aos 30 anos de idade, para homens e mulheres, que é interrompida nas gerações mais novas, nomeadamente para quem tem hoje 35 anos de idade.

Gráfico 17 - Remuneração de referência atingida aos 30 anos de idade



Fonte: MTSSS, SISS-GR

Nota: Remunerações a preços constantes de 2022 via tabelas de revalorização de 2023.

Os dados das carreiras contributivas dos jovens de hoje incluem variáveis que não existiam para os jovens das gerações mais velhas, e que revelam as transformações do mercado de trabalho ao longo dos tempos. Por um lado há um prolongamento dos estudos e uma entrada mais tardia no mercado de trabalho, mas há também uma maior precariedade laboral e uma maior emigração, fatores que se relacionam entre si, e este contexto cria dificuldades, quer no que diz respeito à densidade contributiva, como ao nível da remuneração de referência.

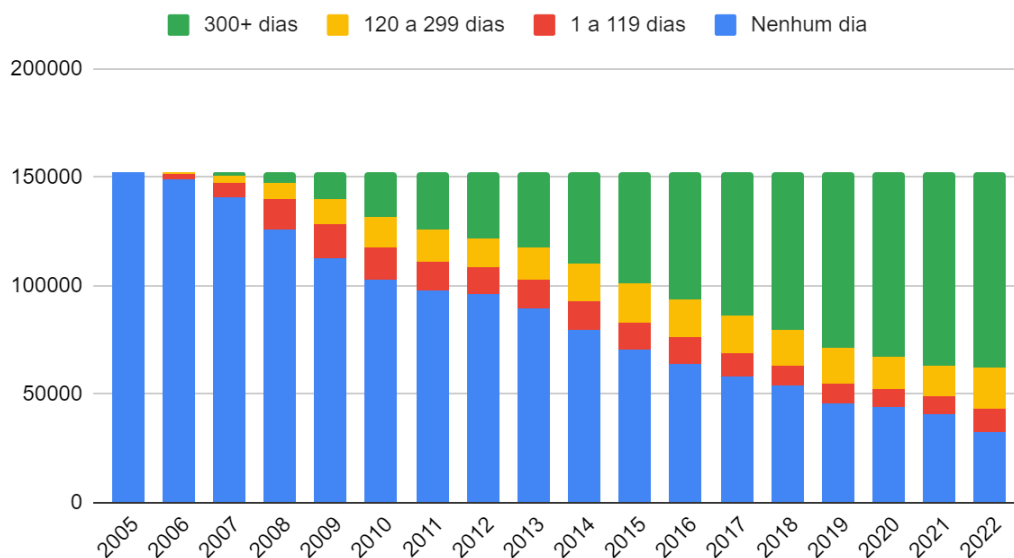
3.2.1 A geração de 90

A análise dos dados das carreiras e a comparação entre gerações revela que a situação contributiva para aqueles que estavam próximos dos 35 anos de idade em 2022 é pior que a das gerações imediatamente anterior e posterior. Por simplificação optou-se por analisar em maior detalhe todos os contribuintes nascidos em 1990, num total de 152 219 contribuintes, dos quais 82 062 homens (54%) e 70 157 mulheres (46%).

Aqueles que concluíram os estudos superiores terão entrado no mercado de trabalho em 2011-2012, anos que foram marcados por uma elevada taxa de desemprego (16,5% em 2012) e consequente emigração. É possível que alguns destes indivíduos tenham trabalhado fora de Portugal durante o período em análise, adquirindo direitos de pensão noutros países, mas esses dados não são conhecidos nem estão disponíveis, o que limita esta análise.

O gráfico seguinte ilustra o número de dias médios de remunerações em cada ano dos contribuintes que nasceram no ano de 1990. O gráfico parte dos 15 anos de idade e, à medida que o tempo avança, há um aumento do número de dias com remunerações e há trabalhadores mais jovens a entrar no mercado de trabalho. A área verde ilustra a proporção de jovens a trabalhar 300 ou mais dias num ano, que é o mesmo que trabalhar um ano completo. Contudo, o Gráfico 18 permite ilustrar que em 2022, quando a idade média destes contribuintes atinge os 32 anos de idade, apenas 59% dos jovens desconta 300 ou mais dias num ano.

Gráfico 18 - Distribuição do número de dias com remunerações por ano dos contribuintes nascidos em 1990

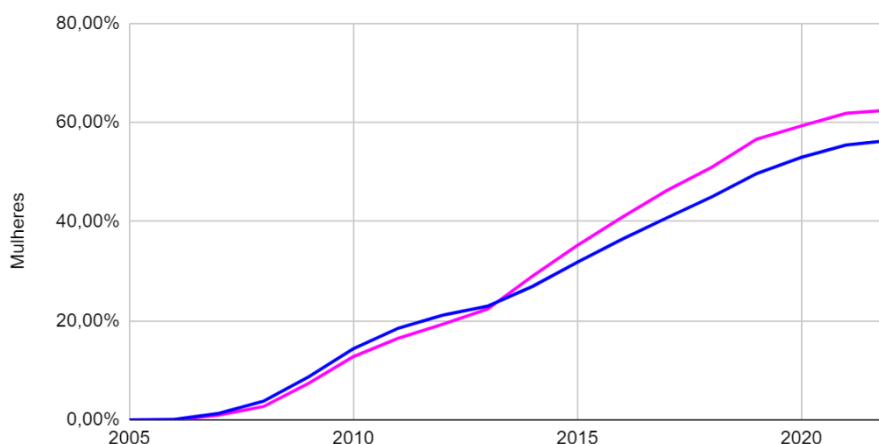


Fonte: MTSSS, SISS-GR

Nota: Nos dados da Segurança Social não estão registados os trabalhadores que contribuem para outros regimes como a Caixa dos Advogados.

Nesta geração de 90, há mais mulheres que homens (63% de mulheres para 56% de homens) aos 32 anos de idade que descontaram todo o ano (300 dias ou mais), apesar de haver mais homens contribuintes nesta faixa etária.

Gráfico 19 - Proporção dos nascidos em 1990 com mais de 300 dias anuais de remunerações por sexo (mulheres - rosa; homens - azul)



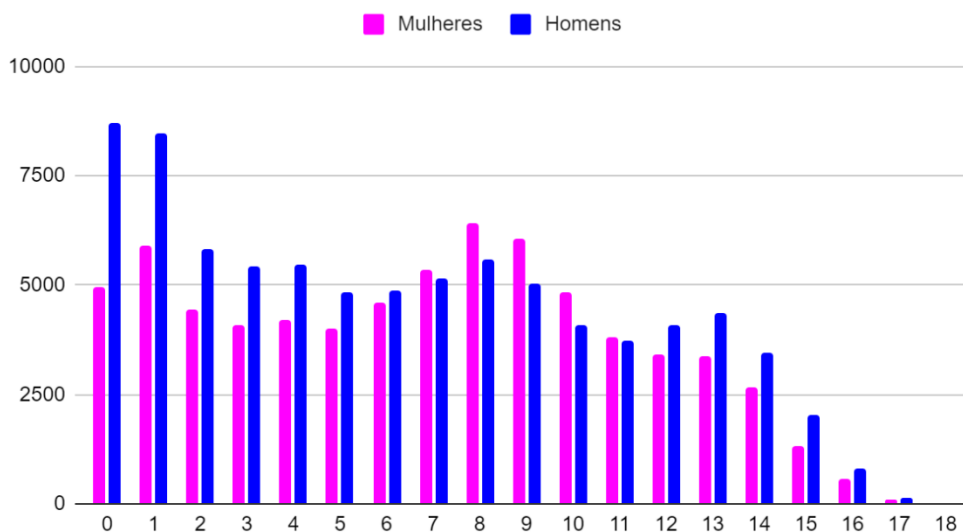
Fonte: MTSSS, SISS-GR

É possível aprofundar a análise olhando para o final do período contributivo – quando esta geração atinge os 32 anos de idade, em 2022 – e para a distribuição dos contribuintes pelo número de anos de carreira contributiva.

Recorde-se que cada ano que o contribuinte tenha trabalhado e contribuído para a Segurança Social durante um mínimo de 120 dias, seguidos ou não, conta como um ano (completo) para o prazo de garantia da pensão de velhice.¹⁶ Neste sentido, o Gráfico 20 analisa quantos anos com 120 ou mais dias de contribuições é que os jovens desta geração têm aos 32 anos de idade.

¹⁶ Os anos com menos de 120 dias de contribuições podem ser agrupados aos anos seguintes (que também tenham menos de 120 dias) até completar os 120 dias necessários para contar como 1 ano. Mais informação no [Guia Prático da Pensão de Velhice \(Segurança Social\)](#).

Gráfico 20 - Distribuição dos contribuintes nascidos em 1990 aos 32 anos de idade em função do número de anos da sua carreira com 120 dias ou mais de contribuições



Fonte: MTSS, SISS-GR

Embora haja um pico de distribuição em torno dos 8-9 anos de carreira contributiva, com os indivíduos a entrarem no mercado de trabalho aos 23 ou 24 anos, ou até antes mas com algumas interrupções, a moda da distribuição é 0 anos com 120 ou mais dias de contribuições, em especial para os homens. Com 32 anos no final de 2022, 9% dos nascidos em 1990 não tinha um único ano de contribuições a contar para o prazo de garantia da pensão de velhice e 9,5% tinha apenas um ano de contribuições.

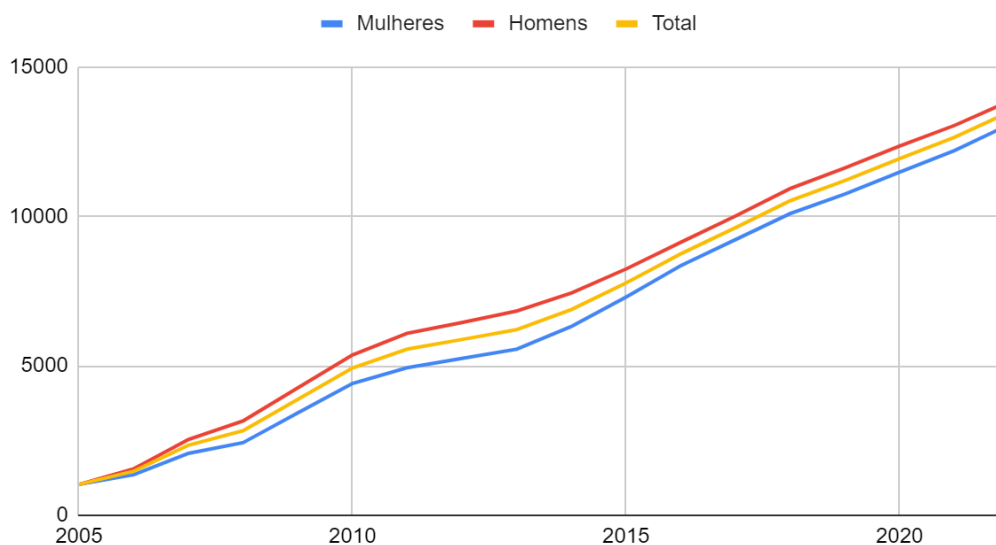
No cálculo dos anos com 300 ou mais dias de contribuições no espaço de 10 anos (2013-2022), apenas 11% dos contribuintes fazem o pleno dos 10 anos com contribuições de 300 ou mais dias; 24% não têm nenhum ano com mais de 300 dias; mais de metade (59%) não alcança mais do que cinco anos com esta densidade contributiva.

Contudo, é necessário estudar a fundo estes dados e ter em conta dois efeitos que fazem descer estas médias. Por um lado temos a emigração de jovens, que leva a que alguns deixem de contribuir para o sistema de segurança social português de forma temporária ou definitiva. Por outro lado, a imigração de jovens nascidos neste ano, que poderão ter chegado há poucos anos a Portugal sem nunca ter contribuído para a segurança social portuguesa.

Por fim, olhando para a trajetória das remunerações dos nascidos em 1990, verifica-se uma tendência de crescimento acelerado e contínuo dos trabalhadores com remunerações declaradas. Os homens, apesar de apresentarem em média menos dias de contribuições, têm maiores remunerações, o que mostra as desigualdades salariais que ainda existem entre homens e mulheres em Portugal¹⁷.

¹⁷ Este tema é aprofundado neste relatório da OIT sobre Portugal: [Estudo sobre a diferença salarial entre homens e mulheres em Portugal \(ilo.org\)](https://www.ilo.org/publications/0/0/19042/pt/)

Gráfico 21 - Remunerações anuais médias dos contribuintes nascidos em 1990 por sexo (excluem-se indivíduos sem remunerações no ano)



Fonte: MTSSS, SISS-GR

O Inquérito aos Jovens promovido pela Comissão, em colaboração com dois Observatórios do ISCTE¹⁸, oferece ainda outras pistas para a interpretação destes dados, em especial ao revelar a ligação entre a precariedade no mercado de trabalho e a relação dos jovens com a segurança social. Mostra, por exemplo, que são as jovens mulheres quem tem maior percentagem nas formas atípicas de emprego, e por isso têm menos acesso às medidas de proteção social.

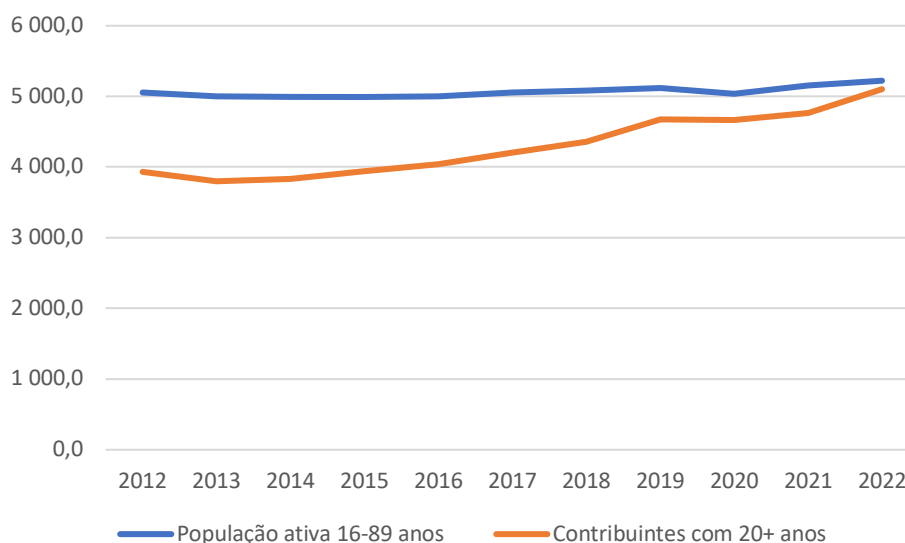
Cerca de 55% dos inquiridos teve alguma altura da sua vida laboral em que não contribuiu para a Segurança Social. Isso deve-se em especial a situações laborais precárias como a ausência de contrato de trabalho, trabalho não declarado, bolsa ou problemas com o Seguro Social Voluntário (ver caixa atrás), recibos verdes e estágios ou trabalhos de curta duração. Esta dificuldade é relatada por jovens mais velhos, entre os 30 e os 35 anos.

Tanto o número de contribuintes como o nível de contribuições para a Segurança Social têm impacto quer no financiamento do sistema de segurança social e de pensões, quer na cobertura e adequação da proteção social oferecida aos trabalhadores e suas famílias.

O número de contribuintes para a Segurança Social em Portugal tem tido um aumento bastante significativo, ultrapassando o patamar dos 5 milhões em 2022, uma evolução que contrasta com a da população ativa, que tem estado praticamente estagnada ao longo da última década (Gráfico 22).

¹⁸ Ver relatório "Resultados do Inquérito aos Jovens sobre o sistema de segurança social em Portugal", anexo ao Livro Verde.

Gráfico 22 - Evolução do número de contribuintes ativos para a Segurança Social e evolução da população ativa (2012-2022)



Fonte: “Relatório sobre sustentabilidade financeira da Segurança Social” que consta do anexo “Elementos informativos e complementares” de 16 de outubro de 2023 da Proposta de Orçamento do Estado para 2024 (Contribuintes com 20+ anos); INE – Inquérito ao Emprego (População Ativa)

Nota: Contribuintes - Pessoas singulares com 20 e mais anos de idade, com pelo menos uma contribuição paga ao longo do ano.

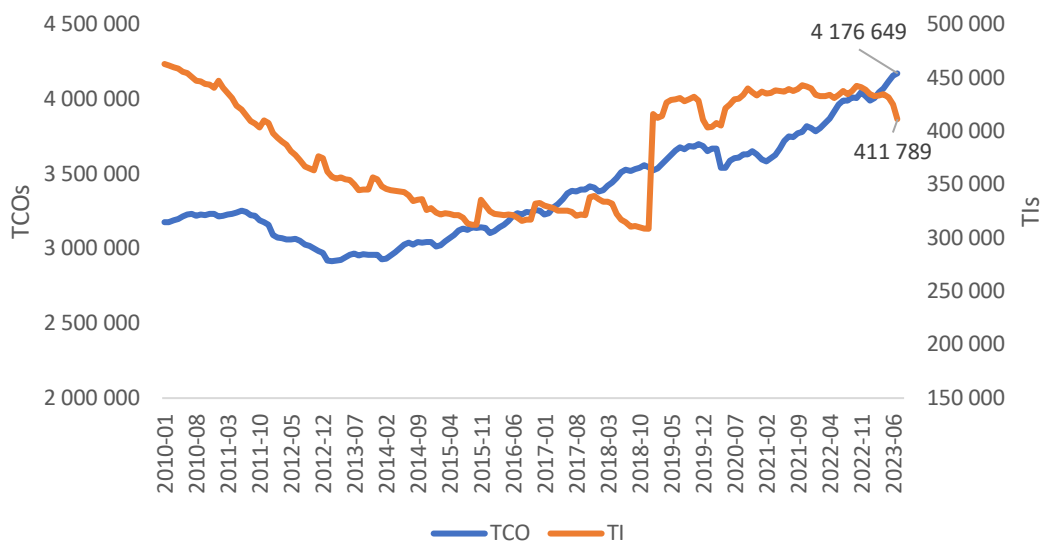
O número de contribuintes em situação de trabalho dependente tem vindo a crescer sucessivamente nos últimos 10 anos, com exceção do período de pandemia, responsável por uma quebra em 2020 e 2021, e retoma nos anos seguintes (Gráfico 23). A imigração tem contribuído fortemente para este aumento, com o número de contribuintes de nacionalidade estrangeira a crescer de 133 mil em 2016 para 534 mil em 2022, passando a representar cerca de 12% dos contribuintes e 8% do montante de contribuições arrecadadas¹⁹.

Depois de uma tendência de redução sucessiva no período entre 2010 e 2018, em particular devido à diminuição do emprego por conta própria no setor agrícola, o número de contribuintes em situação de trabalho independente cresceu cerca de 30% entre o final de 2018 e meados de 2023. Este aumento é mais acentuado no ano de 2019, após a entrada em vigor de um novo regime dos trabalhadores independentes²⁰. Este novo regime veio obrigar o pagamento de contribuições por parte de trabalhadores independentes que anteriormente eram isentos ou excluídos.

¹⁹ Dados facultados pelo MTSSS à Comissão.

²⁰ Decreto-lei n.º 2/2018, de 9 de Janeiro.

Gráfico 23 - Evolução do número de pessoas singulares com remunerações declaradas à Segurança Social - dependentes (TCO) e independentes (dados mensais)



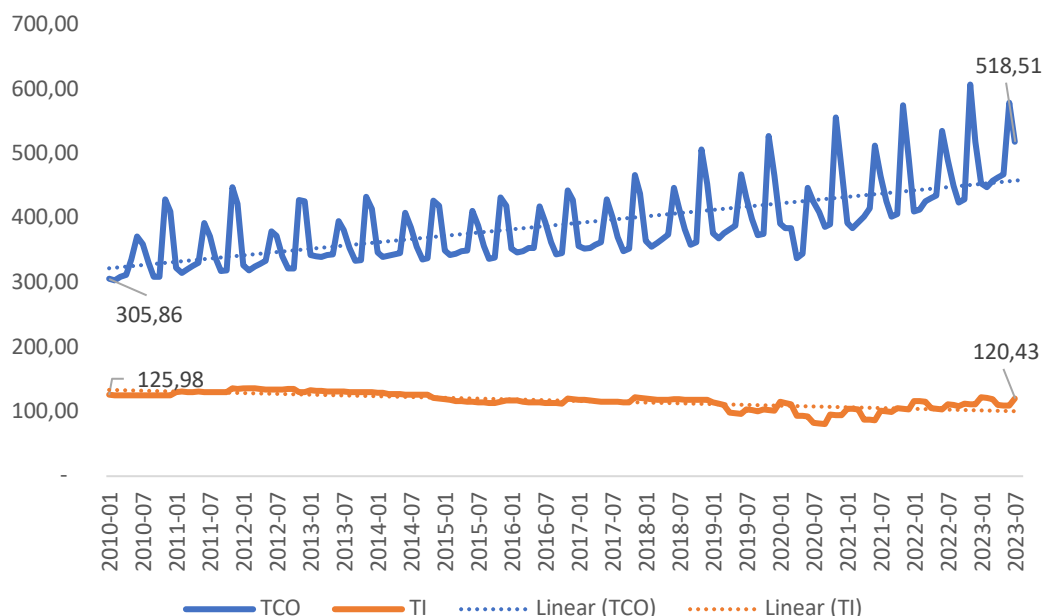
Fonte: Estatísticas da Segurança Social. <https://www.seg-social.pt/estatisticas>. Acedido em 24/10/2023

O nível de contribuições dos trabalhadores dependentes tem vindo a acompanhar e até a ultrapassar o crescimento médio dos salários mas as contribuições médias dos trabalhadores independentes pouco se têm alterado no período 2010-2023 (Gráfico 24). Isto acontece apesar de se ter alterado o enquadramento legal deste regime em 2018 e apesar de ter havido um crescimento global das remunerações declaradas à Segurança Social, em particular no período de 2018 a 2022 (crescimento de 418,33 para 522,43 euros em dezembro²¹). As alterações feitas ao regime dos trabalhadores independentes aumentam por um lado a cobertura e por outro diminuem o nível médio de contribuições.

Com o novo regime em 2019, parte dos trabalhadores independentes que passarem a ter obrigação contributiva podem acumular essa atividade com o trabalho por conta de outrem como atividade principal, se os valores recebidos forem baixos.

²¹ Remunerações totais declaradas em dezembro por pessoas singulares com 20 ou mais anos de idade com contribuições pagas ao longo do ano. Dados do "Relatório sobre sustentabilidade financeira da Segurança Social" constante do anexo "Elementos informativos e complementares" de 16 de outubro de 2023 da Proposta de Orçamento do Estado para 2024.

Gráfico 24 - Evolução das contribuições médias mensais per capita (preços correntes) - dependentes (TCO) e independentes (TI)



Fonte: Estatísticas da Segurança Social. <https://www.seg-social.pt/estatisticas>. Acedido em 24/10/2023

A estagnação do nível de contribuições dos trabalhadores independentes e o baixo nível de remunerações declaradas (522,43 euros em dezembro de 2022), faz pensar se as futuras pensões destes trabalhadores serão adequadas.

Este grupo de trabalhadores é no entanto bastante diverso. Nos segmentos altamente qualificados, o trabalho independente pode não significar necessariamente diminuição ou instabilidade de rendimentos²² e baixa cobertura ou desadequação da proteção social. Mas parte destes trabalhadores é economicamente dependente e poderá encontrar-se em situação de “falso trabalho independente”.

Para perceber esta realidade poderá usar-se como aproximação os trabalhadores independentes que estão abrangidos pelo regime das entidades contratantes e que apresentam diferentes níveis de dependência económica em relação à entidade contratante.

Os dados da Segurança Social revelam que em 2021 havia cerca de 77.358 trabalhadores abrangidos pelo regime das entidades contratantes, o que equivale a um crescimento significativo de mais de 70% em relação a 2017²³, e representa um nível de dependência económica superior a 50%. Destes, 69.534 têm uma dependência económica superior a 80%. Estes últimos distribuem-se pelos seguintes principais setores de atividade económica:

²² [Livro Verde sobre o Futuro do Trabalho \(mtsss.gov.pt\)](https://www.mtsss.gov.pt)

²³ Note-se que as alterações ao regime dos trabalhadores independentes, introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 2/2018, de 9 de janeiro, alteraram o conceito de “entidades contratantes”, reduzindo o limiar de classificação para os 50%, alargando assim a sua abrangência.

Tabela 7- Trabalhadores independentes em situação de dependência económica (pelo menos 80%), por setor

Setor	Número de TIs	Número de EC	Códigos CAE incluídos
Administração local	6200	1351	84113
Mediação imobiliária e compra e venda de bens imobiliários	5648	2038	68311, 68100
Saúde humana	5006	2276	86906, 86100, 86230, 86220, 86210
Apoio social a idosos e crianças	4731	1215	88101, 88990, 87301, 88910
Construção de edifícios	2685	2117	41200
Atividades associativas	1929	520	94995, 94991
Serviços de apoio e consultoria prestados às empresas	1830	1082	82990, 70220
Actividades relacionadas com TICs	1718	93	62090, 62020
Administração Pública	1678	876	88101
Atividades desportivas	1594	1207	93192, 93120
Produção de filmes, de vídeos e de programas e atividades de televisão	1432	740	59110, 60200
Actividades de arquitectura, engenharia e técnicas afins	1238	655	71110, 71120
Atividades de ginásio (<i>fitness</i>)	1084	284	93130
Transporte ocasional de passageiros em veículos ligeiros	1070	654	49320
Formação Profissional	984	487	85591
Ensino superior	844	79	85420
Salões de beleza e cabeleireiro	752	459	96021, 96022

Fonte: MTSSS, SISS-GR

Nem todos estes trabalhadores independentes com dependência económica superior a 80% correspondem a situações de falso trabalho independente. Contudo, na tabela acima incluem-se setores e profissões nos quais, segundo os relatos recolhidos pela Comissão nas suas várias audições com a sociedade civil, poderão existir situações irregulares, como no caso dos arquitetos, dos cuidadores de crianças e idosos, dos trabalhadores da administração local e administração pública ou dos investigadores científicos²⁴.

²⁴ Reuniões com SINTARQ, Precários Inflexíveis e ABIC.

Tabela 7- Trabalhadores independentes em situação de dependência económica (100%), por setor

Setor de Atividade	Número de TIs	CAEs
Administração Local	5758	84113
Actividades de mediação imobiliária	4567	68311
Saúde humana	4297	86906, 86100, 86230, 86220, 86210, 86903
Actividades de apoio social (idosos e crianças)	3553	88101, 87301, 88990, 88910
Construção de edifícios (residenciais e não residenciais)	2380	41200
Administração pública - actividades económicas	1423	84130
Formação profissional	1040	85591
Transporte ocasional de passageiros em veículos ligeiros	1008	49320
Actividades de ginásio (fitness)	949	93130
Outras actividades relacionadas com as tecnologias da informação e informática	896	62090
Outras actividades associativas, n.e.	874	94995
Produção de filmes, de vídeos e de programas de televisão	866	59110
Outras actividades de serviços de apoio prestados às empresas, n.e.	838	82990
Outras actividades de consultoria para os negócios e a gestão	820	70220
Ensino superior	750	85420
Outras actividades desportivas, n.e.	676	93192

Fonte: MTSSS, SISS-GR

Nota: Será desejável uma análise mais fina que exclua os trabalhadores independentes que acumulam esta atividade com atividade de trabalho por conta de outrem

Os setores de atividade que prevalecem não variam significativamente face à tabela anterior em que a dependência económica era de apenas 80%, como não varia muito o universo de população abrangida.

Em outubro de 2023 o Governo português anunciou que iria promover uma discussão com os parceiros sociais sobre formas de combater os falsos recibos verdes. Esta ação envolve a ACT e tem como base o cruzamento de dados entre a ACT e a Segurança Social, mecanismo usado pela primeira vez em 2023 com o objetivo de fiscalizar as empresas em que os contratos ultrapassaram os prazos legais. Sublinha-se, no entanto, que os trabalhadores do setor público não estão abrangidos pela ACT.

Quando um trabalhador está enquadrado no regime dos trabalhadores independentes, apesar da sua situação laboral preencher os requisitos de um contrato de trabalho por conta de outrem (TCO), a entidade contratante paga 10% de contribuições sobre as remunerações destes trabalhadores, em vez dos 23,75% previstos para os TCO. Do ponto de vista da incidência legal, o ónus da proteção social recai de forma desproporcional sobre o trabalhador e este tem um nível de proteção social inferior àquele que teria se fosse trabalhador por conta de outrem. A entidade contratante tem também menos deveres para com este trabalhador, já que não está obrigada por lei a ter um seguro de acidentes de trabalho, a pagar subsídio de férias e de natal, a permitir o gozo de dias de férias pagos e a consagrar o gozo da licença de parentalidade.

Um enquadramento incorreto dos trabalhadores impacta, por isso, direitos e deveres de trabalhadores e empregadores, assim a repartição do esforço contributivo entre as partes.

Considerações finais

- As mudanças na fórmula de cálculo da pensão, que ocorreram em Portugal, à semelhança do que sucedeu em muitos outros países europeus, no sentido da consideração da totalidade da carreira contributiva, faz com que a fase de “início de carreira”, o percurso no mercado de trabalho, as interrupções e intermitências de trabalho, passem a ter maior impacto no valor da pensão, exigindo um aprofundamento da análise das transformações do mercado de trabalho, nomeadamente ao nível das condições de trabalho e qualidade do emprego, da duração média das carreiras e condições para o prolongamento da participação no mercado de trabalho, não obstante a melhoria verificada, em termos médios, da evolução salarial;
- A análise do risco associado a padrões atípicos de carreira profissional no que respeita ao seu impacto sobre a adequação das pensões é dificultada pelo facto das estatísticas oficiais serem incompletas face às novas realidades do mercado de trabalho. Nos inquéritos ao mercado de trabalho do Eurostat, no qual se integra o Inquérito ao Emprego do INE, encontram-se dados que permitem caracterizar a situação dos trabalhadores independentes, trabalhadores com contratos a termo, a tempo parcial e com contratos de duração temporária. Mas tem escapado à observação estatística a situação dos trabalhadores precários e respetiva cobertura pelos regimes de proteção social, o que só pode ser apreendido através de uma análise de carreiras;

- Os dados administrativos das remunerações mensais declarados à segurança social representam uma riqueza estatística pouco explorada para o acompanhamento e monitorização - quase em tempo real - das transformações do mercado de trabalho e da relação entre participação no mercado de trabalho, carreiras contributivas e cobertura e adequação da proteção social. São também uma fonte de informação muito útil para apoiar o diálogo social tripartido entre parceiros sociais e Governo, bem como estudos, debates e desenvolvimento de políticas públicas. Devem por isso ser divulgados em maior detalhe e disponibilizados às instituições, incluindo academia, com competências na produção de estatísticas e estudos sobre a proteção social;
- Os dados das carreiras contributivas e as diferenças entre gerações apontam para alguns grupos etários em situação de potencial vulnerabilidade, devido a carreiras contributivas com reduzida densidade – nomeadamente a geração que tem hoje entre 30 e 35 anos, que entrou mais tarde no mercado de trabalho e tem encontrado obstáculos para nele se integrar. Será importante estudar em maior pormenor as trajetórias dos trabalhadores destes grupos, recolher mais dados de movimentos migratórios, de forma a antecipar riscos para a adequação das pensões futuras destes trabalhadores;
- Da mesma forma, há grupos da população com carreiras que combinam baixa densidade contributiva com baixas remunerações e que deverão merecer maior análise e atenção – bolseiros, algumas categorias de trabalhadores independentes, trabalhadores do serviço doméstico, trabalhadores da cultura (trabalho intermitente), cuidadores informais, migrantes, homens e mulheres que interromperam a sua vida profissional para cuidar de crianças e outros dependentes, entre outros. Apesar da proteção social ter melhorado para alguns subgrupos de trabalhadores, há um histórico de baixas contribuições, um lastro que pesará no cálculo das pensões destes trabalhadores. Importará debater os riscos de baixa adequação das pensões para alguns grupos e discutir eventualmente formas de mitigar o impacto destas trajetórias intermitentes no montante das pensões futuras;
- A entrada mais tardia no mercado de trabalho (em termos médios), a maior fragmentação das carreiras, a proliferação das formas atípicas de trabalho, a valorização mais lenta dos salários, especialmente das mulheres, em consequência das sucessivas crises após a viragem do milénio, o declínio dos salários reais no produto, e a interação destas tendências com uma fórmula de cálculo de pensão que contempla 40 anos de contribuições poderá colocar riscos de adequação para os futuros pensionistas. Será, por isso, útil que a segurança social comunique com os beneficiários em várias

fases da sua vida ativa de modo a que estes possam conhecer melhor a sua trajetória contributiva e as implicações desta para a sua proteção social, e tomar decisões conscientes sobre formas de poupança de longo-prazo complementares aos rendimentos de pensão;

- A existência de regimes específicos para determinadas situações laborais, como sejam o dos trabalhadores independentes e entidades contratantes ou dos profissionais da área da cultura, apesar de corresponderem a características específicas de certos grupos de trabalhadores, introduzem desigualdades tanto contributivas como de proteção entre esses e os trabalhadores abrangidos pelo regime geral. A sua conceção deve considerar não só os efeitos no mercado de trabalho, mas também os impactos na proteção social e financiamento do sistema;
- Os trabalhadores independentes com dependência económica de 100%, potencialmente “falsos trabalhadores independentes”, têm direitos laborais mais limitados por comparação com os trabalhadores por conta de outrem, participam de forma desproporcional no esforço contributivo da sua proteção social e beneficiam de uma proteção social mais limitada, quer ao nível das eventualidades cobertas, quer ao nível da adequação dos benefícios. Os dados das entidades contratantes e do nível de dependência económica dos trabalhadores independentes permitem identificar setores onde estes trabalhadores serão, potencialmente, mais prevalentes facilitando o trabalho de inspeção e monitorização de situações irregulares. A ACT poderá, assim, tirar mais partido do cruzamento de dados com a Segurança Social;
- No contexto de uma população crescentemente envelhecida o setor dos cuidados irá tornar-se ainda mais relevante no contexto económico e social, com maior peso no emprego. Neste sentido, importa garantir trabalho digno num setor tão relevante e encontrar formas de combater o falso trabalho independente (ver tabelas da seção 2.3.3.) e outras formas precárias de trabalho em áreas com os cuidados a idosos ou a crianças, sobretudo em instituições do terceiro setor com financiamento público;
- Os dados apresentados do emprego e das contribuições para a segurança social, baseiam-se no emprego formal e nas remunerações declaradas. Importa aprofundar o conhecimento da informalidade quer do emprego, quer das formas de compensação, para que seja possível caminhar no sentido de uma proteção social universal, com implicações positivas quer para a adequação da proteção social quer para o seu financiamento.

Referências

Almeida, Juliana (2023), “Trabalhadores de plataformas digitais: suas percepções sobre trabalho, bem-estar e conciliação da vida profissional-pessoal”, Dissertação apresentada à Universidade Católica Portuguesa para obtenção do grau de mestre em Psicologia e Desenvolvimento de Recursos Humanos, julho

Boavida, Nuno e Moniz, António Brandão (2022), “Perfil e representação de trabalhadores de plataformas digitais em Portugal”, Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Número Temático - Trabalho, plataformas digitais, cuidados: perspectivas pluridisciplinares, pp. 32-61.

Morais e Castro, Catarina (2022), “Os Trabalhadores de Plataformas Digitais e o Direito à Negociação Coletiva”, Mestrado em Direito, Faculdade de Direito, Escola do Porto

Rodrigues, M. et al (2023), “Mais e melhores empregos para os jovens”

[Livro Branco: mais e melhores empregos para os jovens \(joseneves.org\)](https://www.joseneves.org/)

