

# NOTAS TÉCNICAS

14

Tendências globais de evolução do mercado de trabalho e implicações para os sistemas de Segurança Social e pensões



LIVRO VERDE | Grupo de trabalho | Adequação

## Notas Técnicas

# **Tendências globais de evolução do mercado de trabalho e implicações para os sistemas de segurança social e pensões**

Mariana Pereira, Catarina Trigo (OIT)

Versão preliminar março de 2024



## Introdução

Os sistemas de segurança social criados no século XX na Europa, e desenvolvidos em particular nas décadas de prosperidade do pós Segunda Guerra, deram resposta a um conjunto de riscos sociais da economia industrial, nomeadamente através da proteção de rendimentos nas situações de desemprego, acidentes de trabalho, velhice, doença ou maternidade. A partir de finais do século XX, “a reformulação de grande parte dos sistemas passa a ser inevitável perante (...) o envelhecimento demográfico, a quebra da natalidade e a mutação na dimensão e forma das famílias, a feminização do mercado de trabalho, a transição para uma economia de serviços e digital, e as pressões competitivas da integração europeia e da globalização” (Branco, 2022).

Não obstante abarcar um conjunto de prestações de natureza *beveridgeana* – isto é, focalizadas nos agregados familiares em situação de maior vulnerabilidade económica, destinadas ao combate e prevenção da pobreza e financiadas por impostos – os sistemas de segurança social, como o português, são maioritariamente compostos por prestações assentes numa lógica de seguro social obrigatório, de inspiração *bismarckiana*, financiados e ligados ao esforço contributivo de empregadores e trabalhadores e visando a substituição de rendimentos.

Ao longo das últimas décadas a população ativa em muitos países, em particular de economias mais desenvolvidas, tem estado a envelhecer e a contrair-se, a composição do emprego (em termos salariais, de vínculos e de qualificações) a alterar-se com a crescente digitalização e automação, e o emprego tradicional – trabalho permanente, contínuo, a tempo completo, por conta de outrem – tem perdido importância relativa para o emprego atípico<sup>1</sup>, com transições entre empregos e entre emprego e desemprego cada vez mais frequentes (Palier 2019, OIT 2016), contribuindo para um mercado de trabalho mais fragmentado e mais diversificado. A expansão do trabalho remoto, suportada pelos desenvolvimentos tecnológicos e impulsionado pelas experiências da pandemia da COVID-19, de que é exemplo o trabalho mediado por plataformas digitais, está também a criar novos desafios em termos de cobertura, adequação e financiamento da segurança social.

Sendo o emprego e os salários a principal base de financiamento e de formação de direitos do sistema de pensões como o português, importa analisar como é que estas dinâmicas do mercado de trabalho influenciam a proteção social presente e poderão impactar a proteção social futura das novas gerações de ativos bem como a base de financiamento do sistema previdencial da segurança social.

---

<sup>1</sup> Inclui emprego temporário, o trabalho a tempo parcial, o trabalho através de agências de trabalho temporário e outras relações de trabalho com múltiplas partes, relações de trabalho dissimulado e trabalho por conta própria economicamente dependente (OIT, 2016).



# Tendências globais de evolução do mercado de trabalho e implicações para os sistemas de segurança social e pensões

## 1. O crescimento das formas atípicas de emprego

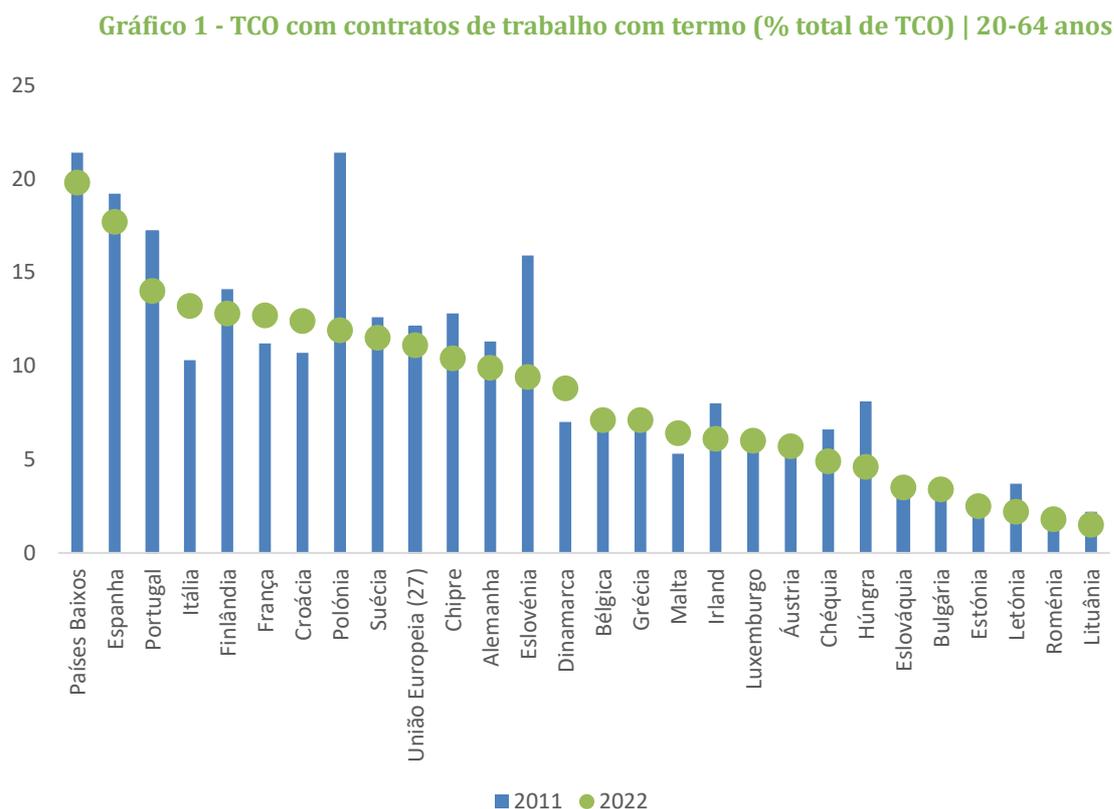
A OIT define como emprego atípico aquele cujas modalidades “não se ajustam ao emprego tradicional”, incluindo as seguintes grandes categorias: o emprego temporário, o trabalho a tempo parcial, o trabalho através de agências de trabalho temporário e outras relações de trabalho com múltiplas partes, relações de trabalho dissimulado e trabalho por conta própria economicamente dependente ([OIT, 2016](#)).

Globalmente, o emprego temporário sempre existiu e é comum nos setores económicos que estão sujeitos a flutuações sazonais, como a agricultura, a restauração e a hotelaria, a construção e os transportes, sendo que a sua expressão no total do emprego difere consideravelmente entre países e entre regiões. Além da sazonalidade têm constituído fatores de promoção do trabalho temporário as assimetrias de proteção do emprego entre contratos permanentes e temporários que conduzem a que estes últimos sejam mais procurados em contextos de maiores necessidades de flexibilidade e gestão cíclica da força de trabalho.

As tendências de aumento do emprego temporário e da sua extensão a segmentos historicamente com menor incidência tem sido evidente nas estatísticas de emprego em muitos países industrializados. Contudo, a pandemia da COVID-19, e os seus impactos no mercado de trabalho, veio alterar esse padrão de evolução. Nos países europeus, por exemplo, se numa primeira fase a destruição de emprego incidiu mais sobre o emprego temporário, a retoma do emprego desde então tem sido principalmente impulsionada pela criação de emprego permanente e a tempo completo, o que levou a uma redução do peso do emprego temporário no total do emprego (Comissão Europeia, 2023). Contudo, no contexto europeu, Portugal, a par de Espanha, Países Baixos e Polónia, destaca-se pelo maior peso do emprego temporário no total do emprego por conta de outrem (Gráfico 1).

Seguindo a tendência europeia, após uma subida de 21,4% para 22,0% entre 2013-2018, a proporção de trabalhadores por conta de outrem (TCO) com contratos temporários em Portugal caiu para 16,6% em 2021, aproximando-se da média dos países da Zona Euro (ver Gráfico 1). Contudo, os últimos dados do INE (Estatísticas do Emprego) referentes a 2023 apontam para uma variação homóloga de 1,6% dos contratos sem termo que contrasta com o crescimento de 6,7% dos contratos com termo e 12,5% de outras formas contratuais (tendo em conta uma variação total do emprego na ordem dos 2,6%).

Como refere a OIT (2016), nos países em desenvolvimento, os trabalhadores empregados através de formas atípicas de emprego constituíram sempre uma parte substancial da mão-de-obra, uma vez que muitos deles são contratados temporariamente para trabalhos ocasionais ou sazonais, mas o emprego atípico tem vindo a crescer em segmentos do mercado de trabalho e economias anteriormente associadas à predominância de relações de emprego tradicionais.



Fonte: Eurostat

No que respeita ao trabalho através de agências de trabalho temporário, em 2022, 2,5% dos trabalhadores (20-64 anos) da União Europeia (27 países) estavam empregados através desta modalidade. Países como a Irlanda, Espanha, Eslovénia ou Eslováquia registavam percentagens superiores à média europeia. Em 2011, a média da União Europeia situava-se nos 1,7%.

Relativamente ao trabalho dissimulado e ao trabalho por conta própria economicamente dependente, elementos que permitam a aferição das suas dimensões são de difícil definição conceptual e recolha estatística, pelo que deverão ser obtidos através da conjugação de perguntas em inquéritos sobre a mão-de-obra ou através de auditorias. Nesse sentido, em 2017, o Eurostat desenvolveu um módulo específico sobre o trabalho por conta própria, incluindo o economicamente dependente<sup>2</sup>. O módulo inclui uma estimativa de trabalho independente economicamente dependente, adotando como definição – “trabalhadores por conta própria sem empregados que, nos últimos 12 meses, trabalharam para um único cliente ou para um cliente dominante, sendo este a decidir o seu horário de trabalho”.

Na União Europeia (28), entre os 33 milhões de trabalhadores por conta própria em 2017, cerca de 72% eram trabalhadores por conta própria sem empregados (24 milhões de pessoas), sendo que destes, 20,2% tinham apenas um cliente (ou mais, mas com predominância de um cliente nos 12 meses anteriores ao momento de resposta ao inquérito). Neste último grupo (cinco milhões de trabalhadores independentes sem empregados com um cliente predominante), 23,4% declararam que o cliente tinha controlo sobre o tempo de trabalho. Consequentemente, o número de trabalhadores por conta própria economicamente dependentes, tal como definido no referido módulo, era de cerca de um milhão de pessoas na UE-28, em 2017, o que representa 3,4% da população de trabalhadores por conta própria.

<sup>2</sup> [Self-employment statistics - Statistics Explained \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&plugin=1)

Para além de riscos acrescidos relativamente a remunerações, horários de trabalho, acesso a saúde e segurança no trabalho ou a formação profissional, quando comparados com trabalhadores com contratos permanentes a tempo completo, foi sugerido, no contexto do trabalho da Comissão, a análise dos riscos relacionados com a proteção social assegurada pelos sistemas de segurança social.

Os trabalhadores com emprego atípico dispõem geralmente de uma cobertura de segurança social mais baixa - nalguns casos gozam de um âmbito de proteção mais reduzido, noutros estão sujeitos a menor duração contratual e intermitência laboral e/ou remunerações médias mais baixas que limitam o nível de contribuições pagas e, por consequência, impedem que sejam preenchidas as condições de acesso a determinados benefícios (OIT, 2016).

São exemplo de potenciais diferenças a capacidade de cumprimento dos prazos de garantia para acesso ao subsídio de desemprego, o que no caso português corresponde a um mínimo de 360 dias de trabalho nos últimos 24 meses, ou de acesso a proteção na parentalidade, cujo período mínimo para elegibilidade corresponde a 6 meses, seguidos ou interpolados, com registos de remunerações. Acresce a necessidade da realização de trabalho remunerado com pagamento de contribuições num mínimo de 120 dias (ainda que acumuláveis com dias de trabalho prestados em diferentes anos), para consideração de um ano de trabalho para efeitos de pensão de velhice.

Na União Europeia, os trabalhadores temporários têm direito formal a prestações de desemprego, mas as maiores taxas de rotatividade entre empregos e a maior probabilidade de ocorrência de períodos de desemprego devido à não renovação de contratos temporários diminui a probabilidade de preencherem os requisitos dos prazos de garantia e serem elegíveis para estas prestações.

No que diz respeito ao trabalho não declarado, a proteção social é inexistente. Apesar disso, um conjunto de boas práticas pode ser identificado. E esse respeito, a adoção, em Portugal, de medidas extraordinárias de mitigação dos efeitos da crise da Covid-19 focadas em grupos de população particularmente vulneráveis tem sido assinalada pela OIT. Desataca-se a regularização extraordinária de estrangeiros, inclusive requerentes de asilo, em junho de 2020 e a garantia de acesso a todas as pessoas, independentemente da formalização da sua situação no país, ao serviço nacional de saúde ([OIT, ISSA, 2020](#)). Mas também, a medida extraordinária de apoio financeiro a trabalhadores independentes e informais em situação de desproteção social, lançada entre julho e dezembro 2020, com a contrapartida da sua integração no sistema de segurança social, com vinculação mínima por 36 meses ao regime de proteção social pública.

Como será desenvolvido mais à frente, a permeabilidade a episódios de desemprego, rendimentos mais baixos, rotatividade entre empregos e lacunas na carreira contributiva tem igualmente repercussões na constituição de direitos de pensão de velhice no futuro.

Globalmente, a probabilidade de ter uma relação contratual de emprego atípico é superior para os grupos mais vulneráveis de trabalhadores, nomeadamente os mais jovens, as mulheres e os trabalhadores migrantes. A sua sobre representatividade é reflexo da dificuldade acrescida que estes grupos enfrentam na entrada e integração no mercado de trabalho.

### Caixa 1 - Normas Internacionais do Trabalho

Os Estados assumem responsabilidades particulares no que respeita à regulamentação do emprego atípico, preenchendo eventuais lacunas. Um conjunto de Normas Internacionais do Trabalho (NIT) fornece orientações para muitas das respostas legislativas necessárias.

As duas principais Convenções da OIT em matéria de discriminação no trabalho são a Convenção (n.º 100) sobre a Igualdade de Remuneração, 1951, e a Convenção (n.º 111) sobre a Discriminação (Emprego e Profissão), 1958. Além disso, a proteção dos trabalhadores a tempo parcial contra a discriminação é assegurada por meio de duas normas específicas, a Convenção (n.º 175) sobre o Trabalho a Tempo Parcial, 1994, e a Recomendação (n.º 182); outras normas relevantes incluem a Convenção (n.º 181) sobre as Agências de Emprego Privadas, 1997, e a Recomendação (n.º 198) sobre a Relação de Trabalho, 2006.

Com base nessas diretrizes, quatro áreas de ação principais são identificadas: (1) a necessidade de preenchimento das lacunas na regulação; (2) o reforço da negociação coletiva; (3) o reforço da proteção social; e (4) a instituição de políticas de emprego e de políticas sociais com vista a gerir os riscos sociais e acompanhar as transições.

Estas recomendações baseiam-se na convicção de que a segurança de rendimentos tem por base fundamental o trabalho e que, sem empregos “dignos”, nunca haverá apoio suficiente para minorar a insegurança sentida pelos trabalhadores. No entanto, reconhecem que um trabalhador em situação de instabilidade laboral provavelmente sentir-se-á menos inseguro caso resida num país com um estado social desenvolvido, onde as necessidades básicas da pessoa são garantidas por meio da proteção social e de outras políticas sociais (OIT, 2016).

O emprego atípico é, no entanto, muito heterogéneo, pois abrange relações de emprego muito diversas e engloba trabalhadores com níveis salariais e qualificações muito distintos. A vulnerabilidade perante a ausência ou insuficiência de proteção social depende, entre outros fatores, da composição do agregado familiar do trabalhador, do emprego, quando temporário, ser voluntário ou involuntário, do poder contratual do trabalhador, da situação no mercado de trabalho e de outros fatores individuais entre os quais o género, a idade e o grau de formação<sup>3</sup>.

#### *Os desafios das gerações mais jovens*

As gerações mais novas, embora possuam níveis de formação mais elevados, enfrentam riscos acrescidos no mercado de trabalho, face às gerações que as precederam: risco de desemprego e sobre representação no emprego atípico e precário (Hofacker e Kuitto, 2023), emprego em média com remuneração mais baixa que o emprego tradicional e com mais fraca proteção social, por exemplo no desemprego.

Por outro lado, estas alterações no mercado de trabalho interagem com as reformas nos sistemas de pensões em muitos países, em particular os de economia desenvolvida, que têm vindo a reforçar a ligação entre o valor das pensões contributivas (expresso em taxas de substituição) e a duração das carreiras e continuidade do emprego (carreiras completas por oposição aos “melhores anos”), passando a considerar (ou a valorizar de forma distinta do passado) os primeiros anos, e respetivas remunerações, no mercado de trabalho no cálculo

<sup>3</sup> O projeto CHANGE – *Changing work, changing incomes: designing a responsive social protection for all*, iniciado em 2023, pretende precisamente investigar esta heterogeneidade na Bélgica, identificar perfis de trabalhadores atípicos em situação de vulnerabilidade, de forma a apoiar o desenho de medidas de política mais eficazes e dirigidas às populações mais vulneráveis. Mais informação aqui: [https://www.belspo.be/belspo/brain2-be/projects/CHANGE\\_E.pdf](https://www.belspo.be/belspo/brain2-be/projects/CHANGE_E.pdf)

das pensões. Assim, estas reformas poderão impactar as novas gerações, com relações laborais mais voláteis e instáveis e entrada mais tardia no mercado de trabalho (prolongamento de estudos) colocando desafios à adequação da sua proteção social no presente e na velhice, caso estas mudanças não sejam compensadas por uma evolução mais favorável das remunerações.

De forma a mitigar o impacto das carreiras mais curtas e/ou fragmentadas e o prolongamento de períodos de estudo ou formação, alguns países oferecem créditos de pensão ou majorações para períodos de conclusão de ciclos de estudos superiores (Estónia, Finlândia, Alemanha, Suécia), ou formação de adultos (França, Finlândia, Malta), ou ainda a possibilidade de contribuição voluntária nos períodos de educação, como é o caso de Áustria ou França (Kuivalainen, Mielonen e Vaananen 2023 e MISSOC )<sup>4</sup>.

Em resultado de maior volatilidade, maior incerteza e remunerações mais baixas, os jovens estão também em situação de desvantagem em relação a outros pilares do sistema de pensões. Por exemplo, têm menos margem financeira para fazer poupanças, e em particular, assumir compromissos financeiros que envolvam contribuições regulares para instrumentos de poupança de longo-prazo (Hofacker e Kuitto 2023), para além de um menor conhecimento dos instrumentos disponíveis ou perceção mais longínqua dos resultados da poupança, por comparação com a restante população ativa.

A vulnerabilidade da população mais jovem justifica, assim, uma atenção especial a este grupo, sendo particularmente interessante a decisão da Comissão em promover um inquérito aos jovens portugueses, em colaboração com o Observatório do Emprego Jovem e o Observatório das Desigualdades (ISCTE), para analisar em maior detalhe a situação dos jovens no mercado de trabalho e sua relação com a segurança social.

## 2. Digitalização e automação do trabalho

### *Reconfiguração do emprego e o risco de erosão das classes médias*

Há muito que se analisa e estima o potencial de destruição de emprego resultante da crescente disseminação de novas tecnologias e do aprofundar da digitalização e automação. Os constituintes portugueses da OIT têm igualmente mostrado preocupação relativa aos eventuais efeitos disruptivos da substituição de trabalho humano por mecanismos de automação. Note-se o estudo da Confederação da Indústria de Portugal (CIP), *O Futuro do Trabalho em Portugal: O Imperativo da Requalificação* (2019), onde foram identificados possíveis cenários de substituição (mas também criação) de postos de trabalho por tecnologia, mas principalmente a necessidade de requalificação de um grande número de trabalhadores “para que os postos de trabalho criados em ocupações e setores diferentes possam ser ocupados pelos trabalhadores que viram a sua ocupação automatizada” (p. 6).

Sobre o impacto da automação no financiamento do sistema de proteção social, também no recente estudo encomendado pela UGT “Segurança social – a sustentabilidade, a diversificação de fontes de financiamento e o desafio dos regimes profissionais em Portugal” (Pedroso, 2022), é incluída a referência a eventuais instrumentos de diversificação das fontes de financiamento, alternativas e/ou complementares àquelas assentes sobre o fator trabalho. Neste âmbito, note-se ainda a análise às possibilidades da taxação da tecnologia como robôs ou transmissão de dados (p. 64-83).

---

<sup>4</sup> [MISSOC - Mutual Information System on Social Protection](#)

A CGTP-IN tem igualmente vindo a defender o alargamento da base de financiamento através de uma taxa sobre o Valor Acrescentado Líquido (VAL) das empresas, cuja receita acresce, e não substitui as contribuições sociais, alargando desta forma as receitas do sistema<sup>5</sup>.

Uma outra referência ao alargamento da base contributiva recorrendo a instrumentos que não incidem sobre o trabalho e, portanto, menos sensíveis às eventuais quebras resultantes da automação pode ser encontrado no estudo publicado pela CCP (Silva, 2017) – “O setor dos serviços e os desafios da Segurança Social”, onde a introdução de uma taxa sobre o VAL é também analisada, ainda que neste caso, se assuma como substitutiva de parte da TSU alocada aos empregadores (p.223-240).

Por enquanto, os riscos de eliminação de postos de trabalho pela automação e digitalização parecem não se ter materializado. No espaço europeu o mercado de trabalho tem revelado muita resiliência, mesmo num contexto de forte instabilidade causada pela guerra na Ucrânia (Comissão Europeia, 2023), e muitos países, como Portugal, vivem períodos de grande dinamismo do mercado de trabalho, com o emprego em máximos históricos, o desemprego em patamares mínimos, e de valorização dos salários. A Comissão Europeia tem vindo antes a sublinhar o problema da escassez generalizada de mão-de-obra nas atividades ligadas à transição para a economia verde e para a economia digital e também nos setores da saúde, construção e engenharia. Com o envelhecimento da população e redução da população ativa, a escassez de mão-de-obra poderá agudizar-se sendo necessário aumentar os níveis de participação no mercado de trabalho. Nomeadamente, atuar ao nível das condições de atração e retenção de trabalhadores, aumentar a participação das mulheres no mercado de trabalho e nas áreas de especialização onde haverá maior escassez de competências, combatendo a segregação de género dos percursos educativos (e.g. maior preferência dos jovens rapazes pelas áreas das tecnologias de informação e comunicação, engenharias e matemáticas, em relação às raparigas), melhorar a capacidade de atrair e integrar trabalhadores migrantes.

Independentemente do impacto líquido da automação e digitalização no nível de emprego, a recomposição do emprego impulsionada pelas novas dinâmicas do “futuro do trabalho” está já em curso. Embora inicialmente se considerasse que seriam as profissões menos qualificadas e rotineiras a serem suprimidas, diversos autores têm chamado a atenção para o risco de desaparecimento das profissões de médias qualificações, em virtude das transformações tecnológicas, e conseqüente processo de polarização do emprego e de erosão das classes médias. Isto é, por um lado a criação de emprego em setores emergentes e de ponta, de alta tecnologia, investigação e inovação, e, por outro, a criação de emprego precário e de baixos salários nos setores de entregas, transporte, hotelaria, cuidados pessoais, serviços personalizados, entre outros. Estas transformações poderão inclusivamente aprofundar assimetrias regionais no espaço europeu, por exemplo, com os países do Norte e França a revelarem maior capacidade para criar emprego mais bem remunerado do que os países do Sul (Palier, 2019).

A polarização do emprego poderá contribuir igualmente para acentuar desigualdades de género na distribuição de rendimentos uma vez que as mulheres estão sobre representadas nos setores em expansão, nomeadamente naqueles que se situam na parte inferior da distribuição salarial - os serviços personalizados considerados “menos produtivos” e, conseqüentemente menos valorizados do ponto de vista salarial, nomeadamente, cuidados a crianças, idosos, pessoas dependentes, serviço doméstico, entre outros. Estes empregos, com vínculos laborais mais frágeis, estão também menos cobertos por proteção social e oferecem menos oportunidades de formação, evolução na carreira e fraca representação, não obstante serem setores em expansão e críticos na resposta às necessidades de uma população crescentemente envelhecida. Correspondem igualmente a postos de trabalho não passíveis de automação. A redução do estigma e o reconhecimento da sua “utilidade coletiva”, a valorização salarial e melhoria das condições de trabalho destas profissões

<sup>5</sup> Ver, por exemplo, a apreciação da CGTP-IN sobre o Orçamento de Estado 2024 (p.8), disponível em: [Dfgdfgh \(spgl.pt\)](#)

encerra o potencial de contribuir para a melhoria da sustentabilidade social e financeira da proteção social.

As classes médias foram tradicionalmente os alicerces dos sistemas de proteção social e os principais grupos de beneficiários e contribuintes. A eventual redução destes grupos de trabalhadores resulta, para além da redução da população coberta pelos sistemas de proteção tradicionais, da adequação da proteção social de que beneficiam, mas também coloca desafios ao nível do financiamento destes sistemas.

Por fim, a concentração de população nos grandes polos urbanos – pela disponibilidade de emprego e proximidade a serviços -, que tem contribuído para o aumento do custo de vida nas grandes cidades e colocado dificuldades crescentes no acesso à habitação, pode vir a ser atenuada pela expansão do trabalho à distância, possibilitado pela crescente digitalização, com externalidades ambientais positivas decorrentes do menor uso do carro, por exemplo (OIT, 2021).

As diferentes implicações das transformações em curso, no mercado de trabalho, para os sistemas de segurança social, descritas em cima, exigem uma monitorização e acompanhamento atentos com base em diferentes fontes de informação quantitativa e qualitativa.

A polarização do emprego poderá contribuir igualmente para acentuar desigualdades de género na distribuição de rendimentos uma vez que as mulheres estão sobre representadas nos setores em expansão, nomeadamente naqueles que se situam na parte inferior da distribuição salarial - os serviços personalizados considerados “menos produtivos” e, consequentemente menos valorizados do ponto de vista salarial, nomeadamente, cuidados a crianças, idosos, pessoas dependentes, serviço doméstico, entre outros. Estes empregos, com vínculos laborais mais frágeis, estão também menos cobertos por proteção social e oferecem menos oportunidades de formação, evolução na carreira e fraca representação, não obstante serem setores em expansão e críticos na resposta às necessidades de uma população crescentemente envelhecida. Correspondem igualmente a postos de trabalho não passíveis de automação. A redução do estigma e o reconhecimento da sua “utilidade coletiva”, a valorização salarial e melhoria das condições de trabalho destas profissões encerra o potencial de contribuir para a melhoria da sustentabilidade social e financeira da proteção social.

As classes médias foram tradicionalmente os alicerces dos sistemas de proteção social e os principais grupos de beneficiários e contribuintes. A eventual redução destes grupos de trabalhadores resulta, para além da redução da população coberta pelos sistemas de proteção tradicionais, da adequação da proteção social de que beneficiam, mas também coloca desafios ao nível do financiamento destes sistemas.

Por fim, a concentração de população nos grandes polos urbanos – pela disponibilidade de emprego e proximidade a serviços -, que tem contribuído para o aumento do custo de vida nas grandes cidades e colocado dificuldades crescentes no acesso à habitação, pode vir a ser atenuada pela expansão do trabalho à distância, possibilitado pela crescente digitalização, com externalidades ambientais positivas decorrentes do menor uso do carro, por exemplo (OIT, 2021).

As diferentes implicações das transformações em curso, no mercado de trabalho, para os sistemas de segurança social, descritas em cima, exigem uma monitorização e acompanhamento atentos com base em diferentes fontes de informação quantitativa e qualitativa.

### *Trabalho mediado por plataformas e os trabalhadores remotos*

Para além da introdução de mecanismos automatizados nos processos produtivos anteriormente referidos, uma das transformações recentes mais significativas do mundo do trabalho foi o surgimento e expansão do trabalho através das plataformas digitais

O trabalho mediado através das plataformas inclui aquele através plataformas baseadas na web, em que o trabalho é externalizado por meio de um convite aberto a uma multidão geograficamente dispersa (*crowdwork*), e através de aplicações baseadas numa localização (aplicações), que atribuem trabalho a indivíduos numa área geográfica específica.

Importa salientar que embora as plataformas digitais de trabalho sejam um produto dos avanços tecnológicos, o trabalho nessas plataformas assemelha-se a modalidades de trabalho há muito existentes, com a diferença de existir uma ferramenta digital como intermediária ([OIT, 2018](#); [OIT, 2021a](#)).

Contudo, como aponta a OIT, «*uma prática comum no universo das plataformas digitais (e na chamada «gig economy»)* é a tentativa de contratar trabalhadores como «prestadores de serviços independentes». Através desta prática, as plataformas tentam subtrair-se à responsabilidade de assegurar a proteção social a cargo dos empregadores habitualmente previstas na legislação laboral ou nos acordos coletivos de trabalho, incluindo o acesso a prestações sociais ([OIT, 2018](#)).

As conclusões do inquérito mundial a trabalhadores e trabalhadoras de plataformas digitais, conduzido pela OIT em 2017, revelam que uma proporção significativa desses trabalhadores não se encontra coberta por mecanismos de proteção social. No geral, apenas seis em cada dez inquiridos estavam cobertos por um seguro de saúde, apenas 35% possuíam um plano de pensão ou de reforma, 37% beneficiavam de alguma forma de proteção social e 29% recebiam apoios do governo. Além disso, na maioria dos casos, as pessoas inquiridas beneficiavam dessa cobertura através do seu emprego principal (fora das plataformas) ou através de outros membros da família<sup>6</sup>.

A definição e estabelecimento de uma relação laboral entre quem executa as tarefas e as plataformas é uma das questões prementes nos debates sobre o “futuro do trabalho” e determinante na salvaguarda de direitos de proteção social.

A pandemia da COVID-19 veio intensificar um outro fenómeno com potenciais efeitos contraditórios entre o aumento de trabalho disponível e número de trabalhadores e as respetivas contribuições para a segurança social.

A mobilidade internacional de trabalhadores realiza-se agora, não só através dos tradicionais movimentos migratórios entre países e regiões, mas também através do trabalho remoto realizado em determinado país para um empregador sediado em qualquer outro espaço geográfico. A possibilidade de estabelecer um contrato de trabalho ou de prestação de serviços com uma entidade empregadora concreta e numa situação de trabalho frequente, regular, subordinada, simétrico ao modelo de trabalho tradicional, ainda que remotamente, é atualmente uma tendência. Estas modalidades de prestação de trabalho à distância introduzem algumas novidades relativamente à subordinação de trabalhadores e empregadores a diferentes jurisdições nacionais. Importa monitorizar e compreender os

---

<sup>6</sup> O inquérito demonstrou que a cobertura da proteção social é inversamente proporcional ao grau de dependência do indivíduo em relação ao trabalho nas plataformas digitais – os trabalhadores que dependem principalmente do trabalho nas plataformas digitais são mais suscetíveis a estar desprotegidos. Os indivíduos para quem o trabalho nas plataformas digitais é a fonte primária de rendimento (ou seja, aqueles que não têm outro emprego) gozam de pouca proteção, principalmente no que diz respeito aos planos de pensão ou de reforma. Destes trabalhadores, apenas cerca de 16% estavam cobertos por um plano de reforma, em comparação com 44% daqueles para quem o trabalho nas plataformas digitais não era a principal fonte de rendimento.

seus impactos, seja ao nível da proteção social dos indivíduos, seja dos seus impactos nos sistemas fiscais e contributivos.

A definição e estabelecimento de uma relação laboral entre quem executa as tarefas e as plataformas é uma das questões prementes nos debates sobre o “futuro do trabalho” e determinante na salvaguarda de direitos de proteção social.

A pandemia da COVID-19 veio intensificar um outro fenómeno com potenciais efeitos contraditórios entre o aumento de trabalho disponível e número de trabalhadores e as respetivas contribuições para a segurança social.

A mobilidade internacional de trabalhadores realiza-se agora, não só através dos tradicionais movimentos migratórios entre países e regiões, mas também através do trabalho remoto realizado em determinado país para um empregador sediado em qualquer outro espaço geográfico. A possibilidade de estabelecer um contrato de trabalho ou de prestação de serviços com uma entidade empregadora concreta e numa situação de trabalho frequente, regular, subordinada, simétrico ao modelo de trabalho tradicional, ainda que remotamente, é atualmente uma tendência. Estas modalidades de prestação de trabalho à distância introduzem algumas novidades relativamente à subordinação de trabalhadores e empregadores a diferentes jurisdições nacionais. Importa monitorizar e compreender os seus impactos, seja ao nível da proteção social dos indivíduos, seja dos seus impactos nos sistemas fiscais e contributivos.

### 3. Impacto das alterações demográficas no mercado de trabalho

A população mundial está a envelhecer o que tem inúmeras implicações no mercado de trabalho. Prevê-se que os trabalhadores mais velhos (55-64 anos) representem um quarto da força de trabalho em 2030, o que vai exigir adaptações nos locais de trabalhos ao nível da segurança e saúde, no número de horas trabalhadas, e na organização do trabalho de forma a permitir a permanência destes trabalhadores mais velhos no mercado de trabalho. Por outro lado, de forma a manter a empregabilidade destes trabalhadores, serão exigidas políticas que apoiem o envelhecimento ativo, nomeadamente, as que apoiem a atualização e adaptação de competências (OIT, 2020).

O facto da população viver, em média, mais tempo e com maior qualidade de vida, faz com que o período de vida ativa se possa organizar de forma diferente, com os percursos profissionais a assumirem diferentes configurações – vidas de trabalho mais prolongadas, interrupções para desenvolver competências, pausas para apoio a familiares dependentes em determinados períodos da vida, ou períodos involuntários de inatividade em virtude de mudanças tecnológicas ou outras. Surgirão, por isso, novos riscos e incertezas que estavam menos presentes nas carreiras lineares em três fases (educação – trabalho – reforma) predominantes no passado (OIT, 2019).

Se há setores onde a automação e a digitalização ameaçam suprimir postos de trabalho, os setores da saúde e dos cuidados continuados vão exigir mais trabalhadores, serviços e indústrias (farmacêutica e outras), e novas competências para fazer face às crescentes necessidades de uma população mais envelhecida. Neste âmbito a OIT e a OCDE têm sublinhado a necessidade de se investir e dar prioridade à criação de emprego de qualidade nestes setores – maior qualidade dos serviços prestados, formalização do emprego, condições de trabalho adequadas e melhoria das competências (OIT e OCDE, 2019).

A qualidade do emprego criado (o que inclui remunerações) é, por isso, determinante num contexto em que o envelhecimento da população contrai a população ativa, que contribui para o financiamento dos sistemas de segurança social, ao mesmo tempo aumentando a despesa com pensões e a procura por serviços de apoio e de cuidados. Isto é, será necessário

mitigar tanto quanto possível o agravamento dos rácios de dependência dos inativos face à população empregada, o qual tem implicações a vários níveis – potencial abrandamento do crescimento económico, menor coleta de receitas fiscais e contributivas e pressão acrescida nos sistemas de segurança social e de saúde. O prolongamento da vida ativa e um contributo positivo da emigração são outros fatores que poderão atenuar esta tendência.

#### 4. Impacto das transformações no mercado de trabalho nos sistemas de pensões de matriz *bismarckiana*

Se, por um lado, os mercados de trabalho estão em forte transformação, por outro os sistemas públicos de pensões de inspiração bismarckiana foram desenhados de forma a proporcionar rendimentos adequados na velhice para aqueles que consigam ter carreiras contínuas e emprego a tempo completo ao longo da sua vida ativa. As reformas das últimas décadas têm vindo a aprofundar esta ligação entre o nível de benefícios e toda a trajetória do indivíduo no mercado de trabalho, como foi referido anteriormente. Neste sentido, as reformas introduzidas em muitos países, incluindo em Portugal, no sentido de considerar toda a carreira contributiva para o cálculo da pensão, têm uma série de implicações na adequação das pensões futuras.

Com efeito, o crescimento das formas atípicas de emprego e, dentro destas, das que correspondem a formas de emprego menos protegidas, com menores remunerações e menores contribuições associadas, conduzem a carreiras mais fragmentadas e com menor densidade contributiva, levantando preocupações em termos da adequação futura das pensões destes trabalhadores, para além do acesso a outros benefícios sociais que requerem uma densidade mínima de contribuições.

Mas também, como o “início de carreira”, e remunerações associadas, passa a contar mais para a definição do valor da pensão futura dos trabalhadores em resultado das reformas introduzidas, há um crescente número de autores a debruçar-se sobre a qualidade do emprego dos jovens, bem como a sua integração no mercado de trabalho, os efeitos “cicatriz” do desemprego e da inatividade nos primeiros anos de vida ativa, pelo impacto potencial que representam na adequação das suas pensões no futuro.

A entrada mais tardia no mercado de trabalho, por prolongamento do tempo de estudo e formação, é outro fator que reduz potencialmente a duração média da carreira nas gerações mais jovens, e conseqüentemente o valor da pensão, tanto mais nos países em que as pensões estiverem mais indexadas aos anos de pagamento de contribuições. (Kuivalainen, Mielonen e Vaananen, 2023).

As desigualdades de constituição de direitos e montantes de pensão residem igualmente em questões de género. Por comparação com os homens, as mulheres chegam à velhice em situação de maior vulnerabilidade correndo maior risco de pobreza monetária devido a uma menor participação no mercado de trabalho, a mais interrupções ao longo da carreira para cuidar de familiares e ainda pelas persistentes disparidades salariais de género em desfavor das mulheres. (Kuitto, Madia e Podestà, 2023).

De forma a mitigar o impacto destas interrupções e descontinuidades nas carreiras nas pensões futuras, vários países oferecem “créditos” ou majorações para compensar interrupções de carreira nalgumas circunstâncias específicas - períodos de estudo conducentes à obtenção de um grau (e.g. Finlândia, Países Baixos, Suécia, Estónia), nalguns casos exigindo o pagamento de contribuições mas oferecendo possibilidade de recuperação retroativa desse tempo de estudo (e.g. Riscatto della Laurea em Itália); períodos de formação; períodos de desemprego (e.g. Áustria França, Polónia, Portugal, Países Baixos, em geral para aqueles que beneficiam de subsídio de desemprego); durante os períodos de licença de maternidade ou paternidade ou de cuidados a crianças (com grandes variações

entre países, entre alguns meses a vários anos); períodos de cuidados informais (e.g. Alemanha, Bélgica, Bulgária, Espanha, Luxemburgo) ou participação em serviço cívico ou militar. Outros países oferecem ainda créditos adicionais a famílias numerosas (e.g. Espanha, Polónia, França), com diferentes limiares de acesso (número de filhos) e nalguns casos apenas canalizados para famílias de menores rendimentos. Este tipo de créditos tende a beneficiar mais o valor das pensões das mulheres uma vez que são mais as mulheres que os homens que interrompem o trabalho para cuidar de crianças. (Kuivalainen, Mielonen e Vaananen, 2023 e MISSOC)

O prolongamento da vida ativa, inclusive para além da idade legal de reforma, pode melhorar as condições de adequação dos rendimentos da pensão (pilar público), mas isso exige, além de condições favoráveis no plano da saúde e empregos de qualidade, uma atualização permanente de competências (aprendizagem ao longo da vida) que garanta condições de empregabilidade no final da carreira. O prolongamento da vida ativa pode ainda ser incentivado por medidas que promovam formas flexíveis de combinar pensão com trabalho, de adesão voluntária, como por exemplo a reforma a tempo parcial (Comissão Europeia, 2023). Para que tal aconteça, e num contexto de expansão do número de idosos em situação de dependência, será necessário garantir oferta e condições de acesso a serviços de cuidados que possibilite o prolongamento da participação no mercado de trabalho por parte dos familiares descendentes destes idosos necessitados de cuidados continuados ou apoio domiciliário.

## 5. Impacto das transformações do mercado de trabalho no financiamento dos sistemas de pensões – novos riscos e desafios

A evolução futura das receitas contributivas é impactada negativamente pelo envelhecimento da população, o qual leva à redução da população economicamente ativa – trabalhadores contribuintes -, a principal base de financiamento da segurança social. No entanto existem outros fatores que concorrem para o financiamento destes sistemas.

O crescimento das formas atípicas de emprego e do trabalho independente pode vir a ter um impacto negativo sobre o nível global de contribuições, na medida em que estes trabalhadores apresentam em média menores remunerações, menor cobertura da proteção social ao longo do ciclo de vida e, portanto, um nível mais baixo de contribuições.

A extensão da cobertura da proteção social a trabalhadores em situação de emprego atípico e trabalhadores independentes pode ajudar a reforçar o modelo de financiamento dos sistemas de proteção social e evitar uma pressão financeira excessiva sobre as soluções de base não contributiva financiadas por impostos (Behrendt e Nguyen, 2018). Recorde-se que o alargamento da proteção social a todos os trabalhadores e trabalhadoras é um dos domínios fundamentais da Agenda 2030 das Nações Unidas - ODS 1.3. “Implementar, a nível nacional, medidas e sistemas de proteção social adequados, para todos, incluindo limiares, e até 2030 atingir uma cobertura substancial dos mais pobres e vulneráveis” - e do acervo normativo da OIT, espalhado em duas normas internacionais do trabalho - a Recomendação (n.º202) relativa aos Pisos de Proteção Social, de 2012 e a Recomendação (n.º 204) sobre a Transição da Economia Informal para a Economia Formal, de 2015.

Por outro lado, a maior flexibilidade do mercado de trabalho que advém da diversificação das formas de emprego poderá provocar um aumento da taxa de emprego, em grande parte associado ao aumento da imigração, que concorre para o crescimento das receitas contributivas. O exemplo recente de Portugal bem como de um grande número de países europeus é paradigmático deste efeito no aumento da população empregada. De acordo com os mais recentes dados do INE, a população empregada em Portugal em 2023 (20-64 anos) correspondeu a cerca de 4 7285,5 milhares de pessoas, o que corresponde a um aumento de cerca de 18% no espaço de uma década, isto é, face aos valores de 2013 (4 003,8 milhares).

Contudo, o aumento da população empregada poderá não ter correspondência, na mesma proporção, no aumento global da massa salarial e, conseqüentemente, das contribuições para o sistema previdencial da segurança social. Como referido anteriormente, a qualidade do emprego criado é determinante neste aspeto. Note-se que para efeitos de remuneração de referência para o cálculo de prestações sociais, a remuneração base (e respetivas contribuições) é o elemento preponderante.

A conjugação de baixos salários aliada a menores preocupações com a situação financeira no longo-prazo, especialmente comum entre os jovens, poderá levar mais trabalhadores a aceitarem modalidades de pagamento não sujeitas a contribuições para a segurança social, reduzindo a adequação e o financiamento da segurança social.

Também a informalidade e subdeclaração de rendimentos, por exemplo através de novas formas de pagamento (criptomoedas, pagamentos através de aplicativos *mobile*, entre outros) e pagamentos em dinheiro, pode levar a evasão contributiva, limitando o financiamento do sistema de segurança social e excluindo trabalhadores da cobertura da proteção social. Regulação, fiscalização, maior disseminação dos pagamentos eletrónicos, mecanismos que facilitem o acesso e registo na segurança social e o conhecimento de direitos por parte de beneficiários, poderiam mitigar estes riscos e reduzir a informalidade.

Para além do crescimento de formas de emprego atípicas, a economia digital num mundo globalizado tem um conjunto de características que coloca desafios à recolha de impostos e contribuições relacionados com a erosão da base fiscal e contributiva e ao desvio de lucros (*profit shifting*). Isto é, a economia digital é fortemente dependente de ativos intangíveis, faz uma utilização massiva de dados enquanto fator de produção, incorpora novos modelos de negócio e tornam difícil a determinação da jurisdição na qual a criação de valor ocorre (Eichhorst e Rinne, 2017). O comércio é crescentemente digital e ocorre sem limitações territoriais ou físicas, sendo que as regras da fiscalidade internacional por vezes tardam em acompanhar estas mudanças.

No sentido de refletir sobre os desafios e oportunidades que a disseminação da economia digital representa para o mundo do trabalho, e particularmente sobre a necessidade destas modalidades de relações económicas e laborais assentarem em trabalho digno, a publicação recente do relatório da OIT (2024) “*Realizing decent work in the platform economy*” assinala um passo relevante para a formulação de uma norma internacional de trabalho específica relativa ao trabalho mediado por plataformas. Essa discussão faz, aliás, parte da agenda da 113.ª Conferência Internacional do Trabalho, a ter lugar em 2025. O referido relatório incorpora um capítulo dedicado às questões da segurança social (capítulo 9), onde é referida a possibilidade de presunção de contrato de trabalho entre trabalhador e plataforma digital recentemente reconhecida na legislação portuguesa (p. 80).

Por outro lado, ainda é incerto qual o impacto global que os crescentes níveis de automação e digitalização vão ter no volume total de emprego – o saldo entre emprego destruído e novo emprego – e no nível e distribuição dos salários (Balliester e Elsheikhi, 2018), das qualificações, do desemprego, ou a forma como vai evoluir o peso da massa salarial no produto que nalguns países tem vindo a apresentar uma tendência decrescente (OIT e OCDE, 2019).

Tal como já foi referido, o trabalho mediado por plataformas digitais tem também tornado difusa a fronteira entre trabalho por conta de outrem e trabalho independente, com impacto na proteção social destes trabalhadores e na distribuição do esforço contributivo que, no segundo caso, recai mais sobre o trabalhador. A Comissão Europeia estima que cerca de 20% dos trabalhadores das plataformas digitais poderão estar mal classificados como trabalhadores independentes<sup>7</sup>.

Por outro lado, à medida que o trabalho se vai tornando mais móvel, suportado pelas novas

<sup>7</sup> [Improving the working conditions in platform work \(europa.eu\)](https://europa.eu).

tecnologias, e quando os diferenciais salariais são significativos com destinos da emigração, existe o risco de muitos trabalhadores saírem do mercado de trabalho nacional e desvinculem-se da segurança social, criando hiatos nas suas carreiras contributivas e reduzindo o seu contributo para o financiamento presente da segurança social. Este “*opting-out*” através do trabalho remoto poderá atingir principalmente os setores mais qualificados dos serviços tecnológicos e outros que são também os mais bem remunerados. A saída do mercado de trabalho destes trabalhadores é, deste modo, particularmente significativa, contribuindo igualmente para uma menor coesão social e uma menor integração das classes médias na segurança social, um dos principais alicerces e fatores de sucesso do Estado Social moderno.

Estas evoluções, a possibilidade de erosão da base contributiva e o contexto global de incerteza, tem levado os países a procurar formas complementares de financiamento da proteção social, mas também a encontrar mecanismos para trazer para dentro do sistema trabalhadores menos protegidos.

As propostas que têm sido exploradas e debatidas prendem-se sobretudo com a taxação de robôs e outras tecnologias, emissões de carbono ou do capital, o aumento dos impostos sobre consumo de forma não regressiva (tabaco, álcool, bens de luxo, património), repriorização da despesa pública, alargamento da base de incidência contributiva, redução de subsídios às indústrias fósseis, combate aos fluxos financeiros ilícitos e políticas macroeconómicas mais favoráveis (Behrendt e Nguyen, 2018; Behrendt *et al*, 2019). Esta mobilização de outras fontes de financiamento encerra ainda o potencial de desonerar o trabalho, reduzindo o seu custo relativo face a outros fatores de produção, contribuindo para maiores níveis de emprego.

Uma vez que a introdução de robôs e disseminação de tecnologias terá um provável impacto na composição do tecido económico no futuro, e que já testemunhamos nalguns países a queda da massa salarial no produto, alguns autores defendem a necessidade de desviar parte do esforço contributivo do trabalho para outras fontes de rendimento, por exemplo sobre o valor acrescentado das empresas (Balliester e Elsheikhi, 2018).

Na prática, porém, e no que se refere aos países da União Europeia, têm sido raros os casos em que se decidiu substituir as contribuições sociais por novas fontes de financiamento da segurança social, ou adicionar estas às receitas contributivas. A preferência tem recaído largamente, por razões tanto políticas como financeiras, pela mobilização de receitas fiscais (transferências do Orçamento de Estado).

A OIT tem defendido que qualquer processo de reforma neste âmbito deve ser suportado por um diálogo social efetivo, envolvendo os parceiros sociais e garantindo voz e representação dos trabalhadores da economia informal e em formas atípicas de emprego. A Recomendação da OIT nº 202 sublinha as virtudes da combinação de diferentes mecanismos de proteção social (contributivos e não contributivos) com financiamento apropriado baseado em contribuições e impostos.

