

# Precário hoje, reforma incerta amanhã?

Como a insegurança no emprego pode afetar as futuras pensões dos jovens

Rui Branco, Universidade NOVA de Lisboa,  
IPRI-NOVA, rbranco@fcsh.unl.pt

Este artigo estuda a relação entre o aumento da flexibilidade e insegurança no mercado de trabalho e a qualidade da proteção na velhice através do sistema de pensões dos jovens trabalhadores em Portugal. A diluição do padrão tradicional de emprego minou a capacidade dos sistemas de pensões para garantir a segurança económica na velhice. Carreiras mais fragmentadas com rendimentos mais baixos reduzem a adequação da pensão futura, exceto se se redesenharem as regras do sistema para obviar a esses riscos ou se introduzirem mecanismos redistributivos de solidariedade.

Os desafios principais dos jovens trabalhadores portugueses são a inclusão no mercado de trabalho e no sistema previdencial de proteção na velhice. Em termos comparados, Portugal está situado no 'pior de dois mundos': enorme segmento de jovens trabalhadores atípicos inseguros com sistema de pensões desadequado - em especial a fórmula de cálculo - para obviar a tais riscos, em especial interrupções longas (desemprego, maternidade), afetando os jovens, as mulheres e os perfis de rendimentos mais baixos. Há, pois, que combater as causas da maior exposição ao risco de desemprego dos trabalhadores jovens e redesenhar as regras e critérios dos sistemas (previdencial e assistencial) de proteção no desemprego e na velhice, olhando para os possíveis exemplos da Bélgica, Áustria ou França.

## Introdução

Este artigo estuda a relação entre o aumento da flexibilidade e insegurança no mercado de trabalho e a qualidade da proteção na velhice através do sistema de pensões dos jovens trabalhadores em Portugal.

A diluição ao longo das últimas décadas do padrão tradicional de emprego diminuiu a capacidade dos sistemas de pensões para oferecer segurança económica na velhice. Carreiras mais fragmentadas e rendimentos mais baixos reduzem a adequação das futuras pensões, exceto se as regras que as definem forem sensíveis aos novos padrões do mercado de trabalho ou forem criados mecanismos redistributivos de solidariedade (Hofäcker e Kuitto, 2023).

Existem neste quadro dois desafios principais colocados aos jovens trabalhadores, o da inclusão no mercado de trabalho e no sistema previdencial de proteção na velhice. Se os sistemas de pensões não se adaptarem às condições em mutação do mercado de trabalho poderão ser incapazes de prevenir a pobreza na velhice ou garantir rendimento adequado. O risco de deslaminamento futuro dos sistemas de segurança social será tanto menor quanto melhor integrados no mercado de trabalho e pelo sistema de proteção na velhice estiverem os jovens trabalhadores atípicos.

O desenho das regras do sistema de pensões é crucial para a mitigação, reprodução ou reforço das desigualdades que emergem do mercado de trabalho. Esta preocupação é particularmente relevante nos países, como Portugal, em que existe um sistema de segurança social de raiz Bismarckiana<sup>1</sup>, no qual se insere um sistema público de pensões de repartição de tipo benefício definido com pilar público dominante (Anderson, 2019).

### Mercado de trabalho e proteção na velhice: o desafio para os jovens

Nas últimas décadas o padrão de ‘emprego a tempo inteiro’ foi transformado pela crescente desregulação e flexibilização do mercado de trabalho e da relação de emprego, afetando particularmente segmentos do mercado de trabalho como os trabalhadores jovens (mas também as mulheres ou os migrantes), no respeitante às funções-chave dos sistemas de pensões: redução da pobreza e manutenção de rendimento adequado (Hinrichs e Jes-soula, 2012).

1-É possível distinguir entre dois modelos de política social, o Bismarckiano e o Beveridgiano. O primeiro tem como objetivo a substituição de rendimento, visando aqueles que estão empregados, oferecendo benefícios proporcionais ao rendimento financiados por contribuições, tendo no registo contributivo o critério de elegibilidade. O segundo visa prevenir a pobreza através de prestações atribuídas em função da residência ou necessidade de forma universal e financiada pela fiscalidade geral (Bonoli, 1997)

O rendimento na reforma resulta do percurso anterior no mercado de trabalho, da duração das carreiras de emprego e dos ganhos auferidos, e das regras do sistema previdencial. São particularmente determinantes a medida em que se participou de forma sistemática ou intermitente no mercado de trabalho pago, o padrão elevado ou baixo dos ganhos auferidos e a duração curta ou longa das carreiras de trabalho com descontos para o sistema previdencial.

Ao longo das últimas décadas, a noção de segurança foi-se deslocando da proteção em relação a riscos para a capacidade de adaptação à mudança permanente, da proteção da ‘segurança no emprego’ para a ativação e investimento na ‘empregabilidade’. Os trabalhadores jovens estão hoje confrontados com crescente insegurança no emprego e com a necessidade de atualizarem continuamente as suas competências.

Tal como nos outros países do capitalismo industrial avançado, em Portugal a relação tradicional de emprego deu lugar a arranjos flexíveis e muitas vezes precários, como sejam o trabalho em part-time, contratos a termo certo, e várias formas de auto-emprego e sub-emprego (Carmo, Caleira, Roque e Assiss, 2021). A desregulação ultimamente estendeu-se à construção jurídica do “empregador”, com a respetiva expansão do falso trabalho independente na economia digital e de plataforma (gig work). Muitas das desigualdades baseadas no mercado de trabalho são exacerbadas por um efeito de composição. Por exemplo, as mulheres procuram equilibrar a participação no mercado de trabalho com as responsabilidades familiares. No caso em que ambos os pais trabalham, muito em particular as mães, a interrupção da carreira para cuidar dos filhos traduz-se em perda de rendimentos, logo em menores pensões. Episódios de desemprego são igualmente responsáveis pela perda de rendimentos. Estes riscos são especialmente relevantes para os sistemas de pensões de repartição como o português em que se verifica uma enorme proporcionalidade entre ganhos, descontos e o valor calculado da pensão.

Historicamente, a maioria dos sistemas Bismarckianos de repartição foi desenhada para oferecer prestações completas e adequadas apenas às carreiras de emprego contínuas e a tempo inteiro (com frequência, apenas para o 'homem ganha-pão'). Ora, as carreiras de emprego atípico são marcadas pela participação descontínua e por períodos recorrentes de desemprego, assim com transições entre trabalho assalariado e auto-emprego, sucessivos contratos de trabalho com diferentes níveis de estabilidade, ou alternância entre trabalho a tempo inteiro e tempo parcial. As carreiras atípicas podem ainda ser caracterizadas por saídas precoces ou entradas tardias no mercado de trabalho.

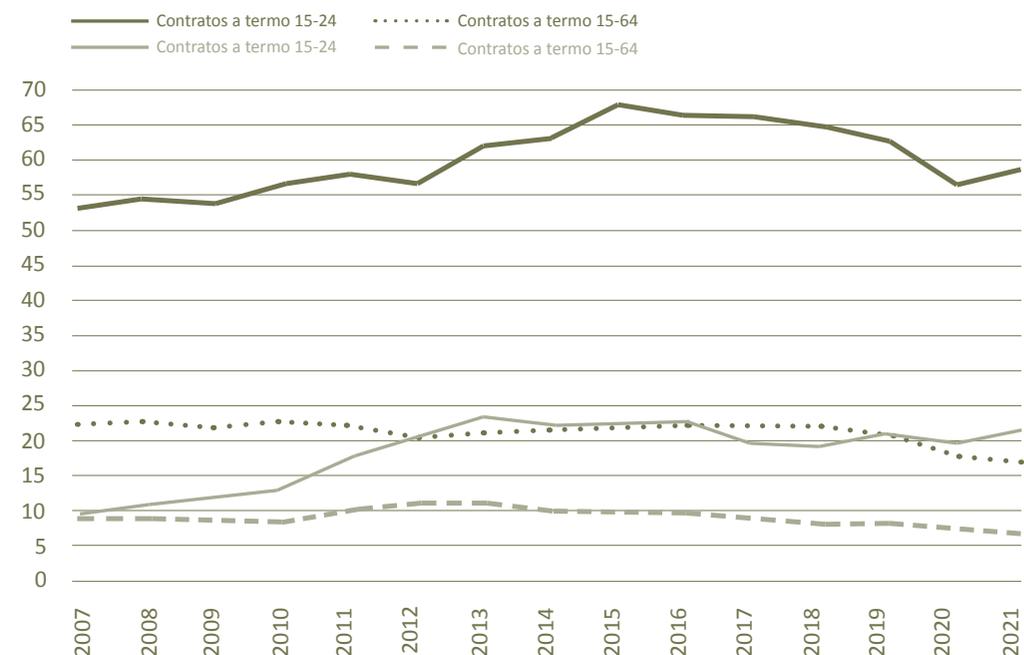
A duração total dos períodos de trabalho atípico e o momento do curso de vida em que ocorrem determinam a medida em que se traduzirão em padrões de rendimento precário antes e depois de atingir a idade normal de reforma. Apesar de em alguns países, como Portugal, a pensão se formar mesmo durante os períodos de desemprego, os jovens podem ainda assim permanecer excluídos quando não auferem subsídio de desemprego por falta de elegibilidade, por exemplo por carência de período contributivo mínimo (Branco, 2022). Mais ainda, ganhos em média inferiores resultantes de emprego atípico podem resultar em níveis insuficientes de contribuições para pensão (OECD, 2019: 74).

### O mercado de trabalho do jovem português: insegurança desprotegida

O emprego temporário é a forma mais crítica de trabalho atípico pois resulta geralmente de uma opção involuntária e por ser a que mais produz carreiras com interrupções. Portugal tem um dos maiores segmentos de trabalho temporário da Europa (Marques e Salavisa, 2017), rondando os 20% do emprego total (Figura 1). Uma crescente maioria dos jovens emprega-se através de contratos a termo certo, na esmagadora maioria involuntário.

Vejamos como os jovens trabalhadores portugueses estão particularmente expostos à combinação entre insegurança do emprego atípico, desemprego desprotegido e rendimentos do trabalho mais baixos.

Figura 1. Contratos a termo certo e a tempo parcial por grupos etários em Portugal (2007 a 2021) percentagem do total de trabalhadores  
Fonte: elaboração própria a partir de dados em Observatório do Emprego Jovem, Eurostat EU-LFS



Cada vez mais, o contrato a termo é a forma através da qual os jovens entram no mercado. Considerando a população empregada entre 2002 e 2018, a prevalência de contratos temporários na geração dos nascidos anos 70 ronda os 30%, subindo para entre 40%-50% na geração de 80, e ainda mais na seguinte. Com efeito, 2 em cada 3 trabalhadores nascidos entre 1990 e 1999 entraram no mercado de trabalho com contratos a termo, mais do dobro que os seus pais (Martins, 2021).

Por outro lado, o trabalho atípico não funciona como degrau na escada para a segurança uma vez que a cada ano apenas cerca de 15% dos trabalhadores com contrato a termo transita para contrato permanente. Ao invés, revela-se constante e recorrente e, em virtude da menor segurança no emprego, gerador de transições para o desemprego ou inatividade.

Figura 2. Taxa de desemprego por grupo etário em Portugal antes, durante e depois da Grande Recessão  
 Fonte: elaboração própria a partir de dados em Observatório do Emprego Jovem, Eurostat EU-LFS



A incidência do desemprego nos jovens é cerca do dobro da totalidade da força de trabalho (Figura 2). Após a Grande Recessão, o desemprego jovem cresceu para cerca de 38% (2014), o triplo dos mais velhos. O pós-crise trouxe uma relativa recuperação, depois invertida com agravamento para os mais jovens com a pandemia em 2020, quando o respetivo risco de desemprego jovem foi quase o quádruplo dos mais velhos. Note-se que os jovens trabalhadores são os primeiros a sofrer os custos de ajustamento do mercado de trabalho em conjunturas de crise económica.

Figura 3. Percentagem de trabalhadores desempregados com acesso a prestações de desemprego, por grupos etários, em Portugal (2007 a 2021)  
 Fonte: Observatório do Emprego Jovem, Segurança Social e Eurostat, Labour Force Survey



Para além de desproporcionalmente expostos ao risco de desemprego, os jovens sofrem depois de má cobertura no desemprego. A cobertura dos menores de 30 anos é cerca de metade da dos trabalhadores mais velhos (Figura 3). A cobertura baixou de cerca de 43% em 2009 para 17% em 2014, recuperando depois até 2020, já no contexto do combate à pandemia em resultado da redução extraordinária dos prazos de garantia – exemplo de como uma alteração deliberada das regras de acesso ao benefício pode originar uma expansão na cobertura do regime de proteção.

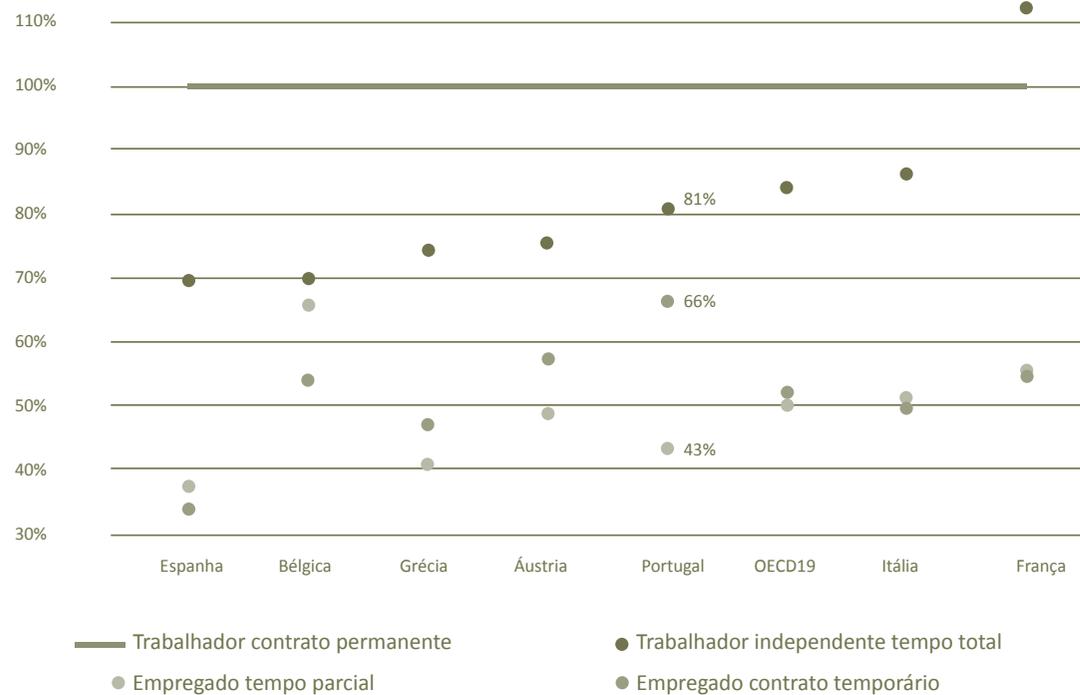
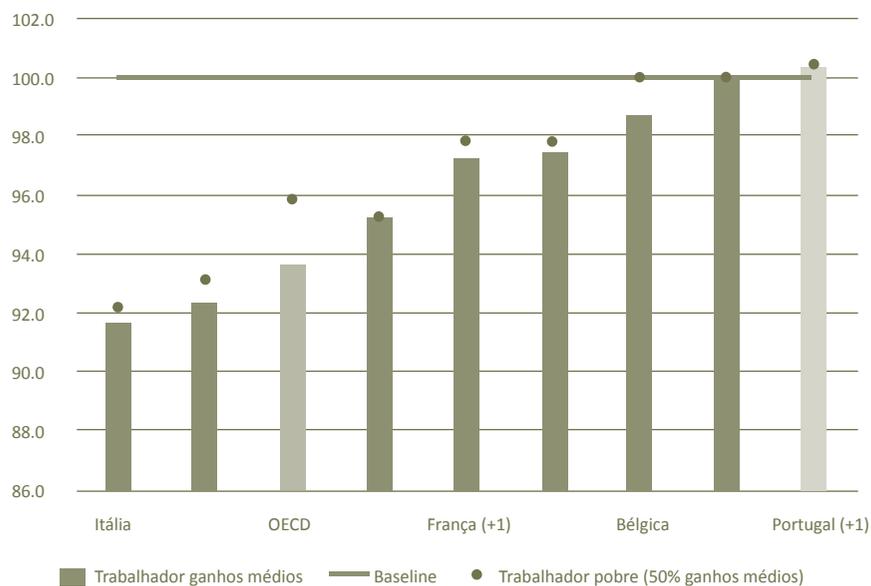


Figura 4. Rendimento mediano anual bruto do trabalhador atípico vs trabalhador 'standard' em alguns países OCDE (2016)  
 Fonte: OECD (2019)  
<https://doi.org/10.1787/29b-3639d-en>.

Há ainda que considerar o desemprego desprotegido, ou seja, a situação em que o desempregado não recebe qualquer subsídio de desemprego. Isto é crítico porque normalmente só os beneficiários de subsídio de desemprego recebem créditos para a pensão durante os períodos de desemprego involuntário. O desemprego desprotegido tem crescido sempre em Portugal (Cantante, 2018). Tal sucede porque a cobertura não é uma função mecânica na qual o universo dos beneficiários é uma proporção constante da população desempregada, mas porque a proteção é governada por regras de acesso, elegibilidade e extinção do direito. Tipicamente, o trabalhador não preenche os prazos de garantia necessários para aceder ao subsídio de desemprego – facto que tende a penalizar os mais jovens – ou porque excedeu o tempo durante o qual pode beneficiar dessa prestação (razão que originou a medida extraordinária de apoio aos desempregados de longa duração em 2016).

A derradeira peça do puzzle da insegurança dos jovens trabalhadores é o facto de os rendimentos do trabalho atípico serem bastante mais baixos, ocupando Portugal uma posição intermédia no mundo dos regimes Bismarckianos, e abaixo da média da OCDE (Figura 4). No enorme segmento temporário, a penalização é de 33%, sendo ainda maior para o emprego a tempo parcial (57%), cujo segmento em Portugal, porém, é bastante reduzido.

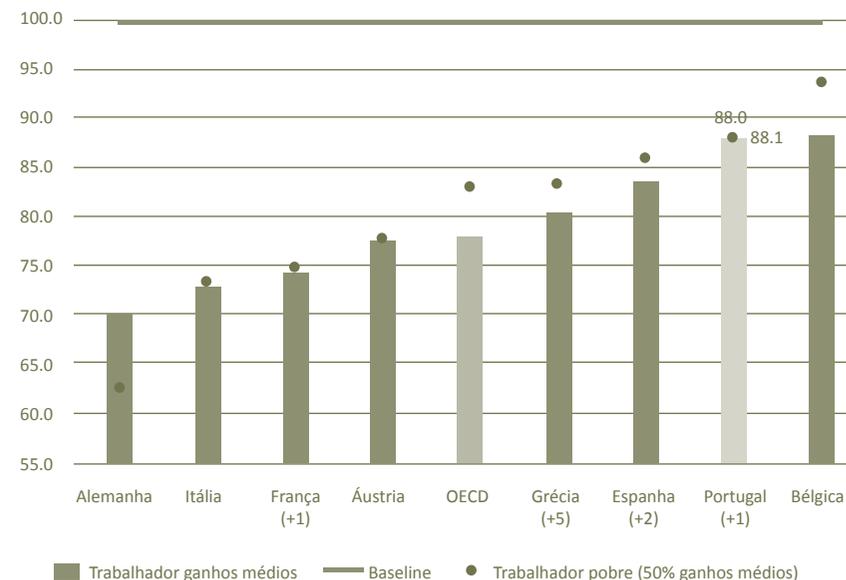
Figura 5. Pensão bruta auferida por trabalhadores com ganhos médios e baixos com interrupção de 5 anos por desemprego relativamente a trabalhador com carreira completa  
OECD 2021 Pensions at a Glance, <https://stat.link/8zopex>



### Adequação do sistema de pensões ao mercado de trabalho dos jovens

As regras do sistema de pensões integram com diversas configurações do mercado de trabalho. À medida que o mundo do trabalho se tornou mais flexível e inseguro, os diferentes regimes de pensões são chave na mitigação, reprodução ou reforço dessas mesmas desigualdades provenientes do mercado de trabalho. Esta secção situa Portugal no contexto dos regimes Bismarckianos com sistema de repartição. Olharemos primeiro o impacto de determinados riscos ou episódios que interrompem a participação no mercado de trabalho sobre a generosidade das pensões brutas, para depois situarmos o caso português em perspetiva comparada no tocante à maior ou menor sensibilidade do sistema previdencial aos referidos riscos.

Figura 6. Pensão bruta para trabalhadores com ganhos médios e baixos com uma quebra de 10 anos por desemprego e entrada 5 anos mais tarde vs trabalhador com carreira completa.  
OECD 2021 Pensions at a Glance, <https://stat.link/8zopex>



O primeiro exemplo mostra o impacto da magnitude das interrupções por desemprego e da forma como se combinam com diferentes perfis de rendimento. A Figura 5 mostra o impacto de uma interrupção por desemprego de 5 anos para trabalhadores com rendimentos médios e baixos.(OECD, 2021). Os impactos são medidos pela diminuição da generosidade relativa da pensão ou no número de anos necessário para obter a pensão completa. Vemos que o impacto em Portugal se concentra na necessidade de trabalhar mais um ano, sendo neutro em relação aos perfis de rendimento, marcando assim uma diferença importante em relação a Espanha, por exemplo.

Existe uma penalização bastante maior no caso de longos períodos de desemprego a que se junta uma entrada mais tardia no mercado de trabalho, por exemplo devido ao prolongamento de estudos académicos ou ao cuidado de pessoas a cargo, embora estes impactos sejam neutros do ponto de vista do perfil de rendimentos (Figura 6). A penalização, composta por uma redução em valor de 12% e da necessidade de trabalhar mais dois anos para auferir a pensão completa, é ainda assim menor que a média da OCDE, sobretudo para os trabalhadores com menores rendimentos.

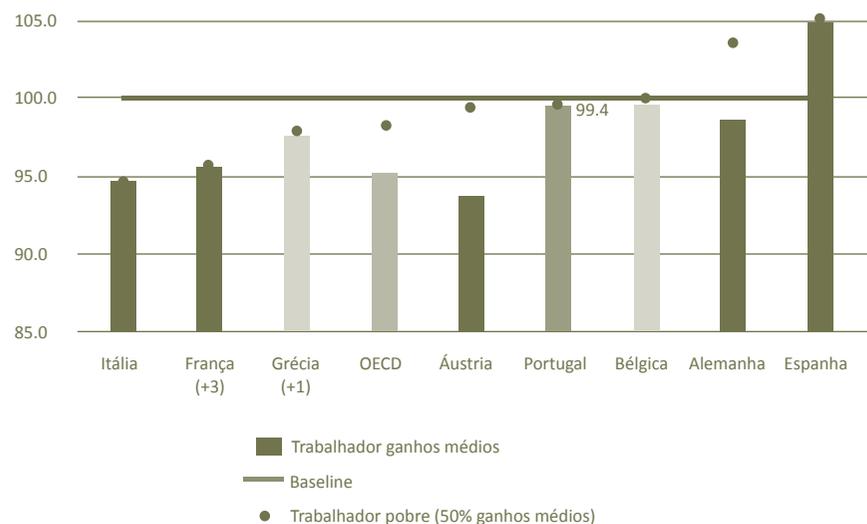


Figura 7. Pensão bruta para trabalhadoras com ganhos médios e baixos com uma quebra de 5 anos por cuidados parentais  
 OECD 2021 Pensions at a Glance,  
<https://stat.link/rcfhp2>

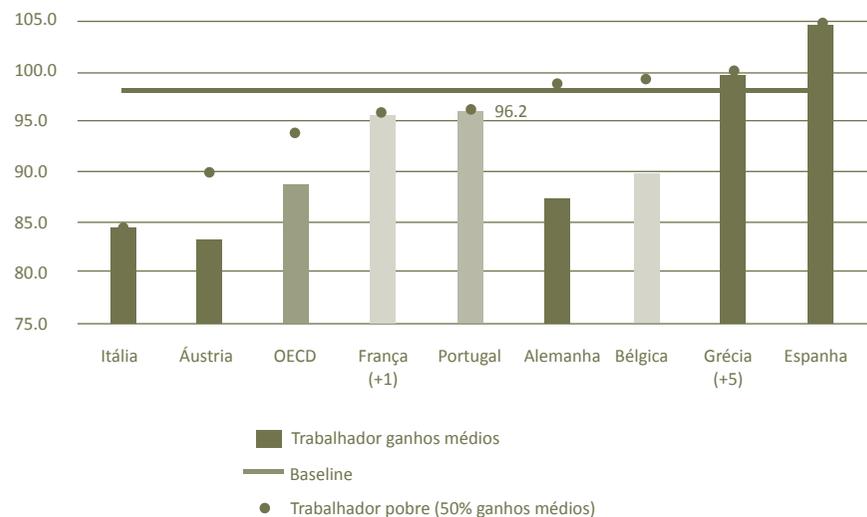
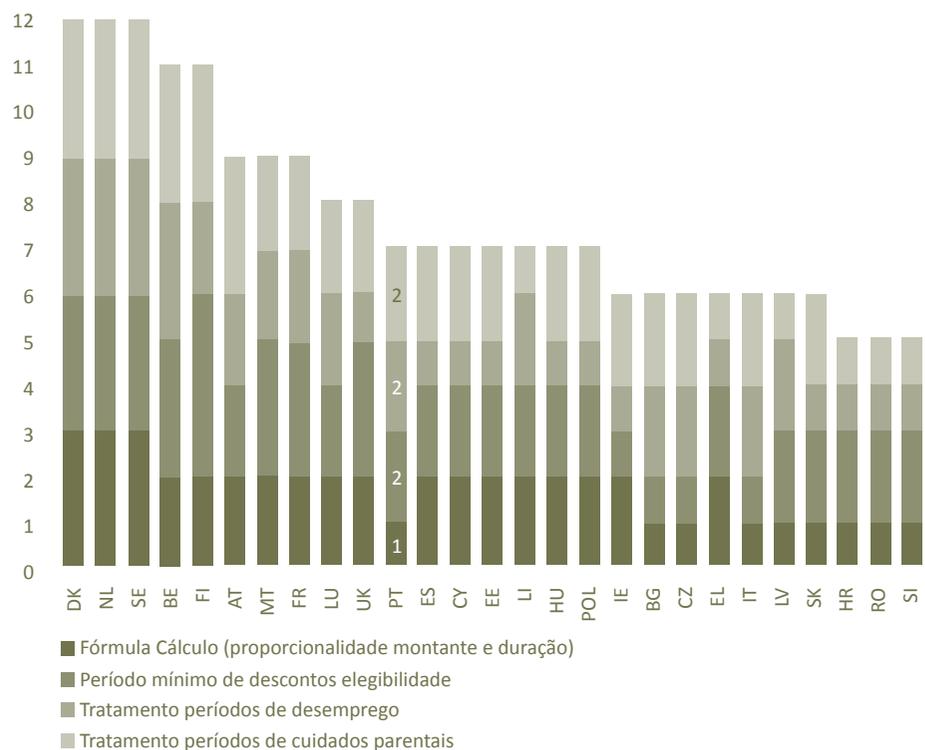


Figura 8. Pensão bruta para trabalhadoras com ganhos médios e baixos com uma quebra de 10 anos por cuidados parentais  
 OECD 2021 Pensions at a Glance,  
<https://stat.link/rcfhp2>

Vejam agora o caso da interrupção da participação no mercado de trabalho devido a períodos de maternidade, de novo comparando diferentes magnitudes de interrupção com perfis de rendimento variados.

A leitura combinada das Figuras 7 e 8 mostra um padrão similar às interrupções por desemprego: a interrupção mais curta tem pouco efeito sobre o valor bruto da pensão; já a mais longa produz uma quebra relevante (-4%, a que junta a necessidade de trabalhar mais um ano), embora comparativamente mediana. Note-se como, de novo, o facto de auferir menores rendimentos não penaliza as mães trabalhadoras. Comparativamente, Portugal está melhor do que a média da OCDE, mas longe do líder do ‘mundo Bismarckiano’, a Espanha, onde não existe ‘penalização por maternidade’, ou seja, as mães trabalhadoras com interrupções por maternidade têm até a sua pensão majorada, independentemente do nível dos rendimentos.

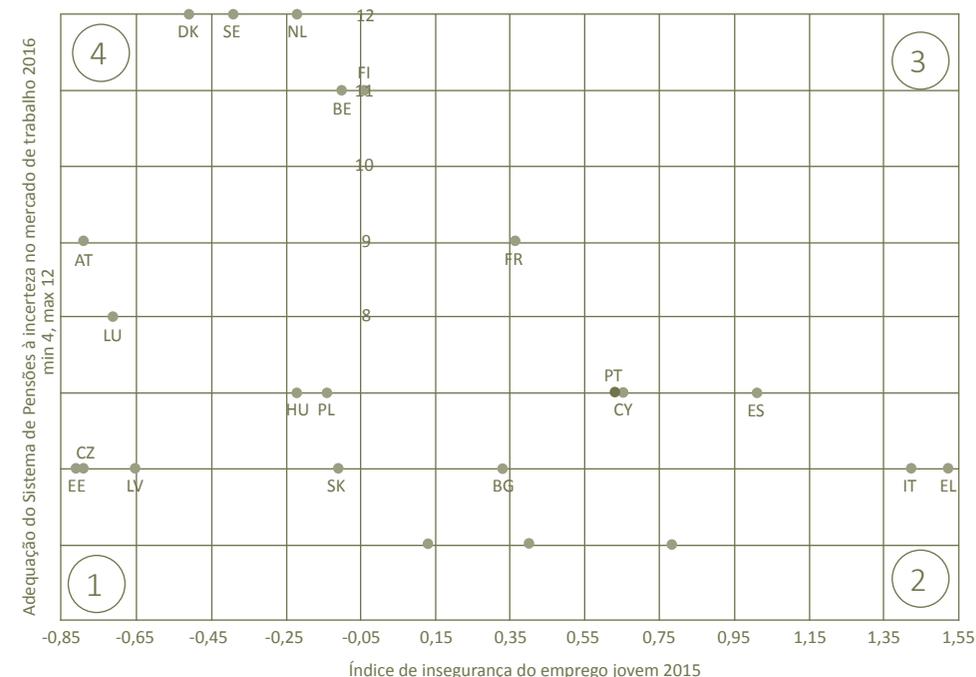
Olhemos agora para a União Europeia no final da década de 2010, incluindo não apenas regimes Bismarckianos mas também os de tipo Beveridginano puro com benefício universal (Irlanda, Holanda, Reino Unido, Dinamarca) e os que combinam este com um pilar público proporcional aos ganhos (Suécia, Finlândia).



A Figura 9 mostra a medida em que regras dos sistemas de pensões são mais ou menos generosas no tratamento das interrupções, carreiras curtas ou fragmentadas, olhando para a fórmula de cálculo, interrupção por cuidados parentais e desemprego e período mínimo de descontos para ser elegível para pensão.

De novo, Portugal ocupa uma posição intermédia, entre o grupo de países em que o sistema de pensões é mais sensível à incerteza e insegurança, os Nórdicos, Holanda e Bélgica, e o polo oposto, o grupo menos sensível que inclui os países da Europa Central e de Leste. No caso português o pior score resulta de a forma de cálculo ser bastante proporcional, i.e., muito sensível a percursos longos e estáveis com ganhos elevados.

Figura 9. Adequação do sistema de pensões à incerteza no emprego EU 27 (2016)  
Índice: min: 4; max: 12 (4x3); em cada dimensão: 1=baixo; 2=médio; 3=alto  
Fonte: elaboração própria a partir de Unt et al. 2021



A Figura 10, por fim, combina as duas dimensões interligadas que temos vindo a explorar. O eixo vertical expressa a adequação dos sistemas de pensões usando o índice da Figura 9; o eixo horizontal representa um índice da insegurança dos jovens trabalhadores, combinando várias dimensões: desempenho do mercado de trabalho, qualidade do emprego, transições para o mercado de trabalho e segurança no emprego (Karamessini et al, 2019, quando mais alto, maior a insegurança).

O quadrante 1 combina baixa insegurança no emprego com pensões desadequadas, é o mundo dos países da Europa central e de Leste. O quadrante 2 tem o pior dos dois mundos: jovens trabalhadores inseguros com pensões mal desenhadas para obviar a esse risco, é o mundo mediterrânico e dos Balcãs, onde se inclui Portugal. O quadrante 3, onde o risco de carreiras inseguras é compensado por pensões relativamente adequadas, inclui apenas França. O quadrante 4 combina jovens trabalhadores seguros com pensões preparadas para lidar com a incerteza e fragmentação das carreiras, é o mundo dos Nórdicos e de alguns regimes Bismarckianos, como a Bélgica e em menor grau a Áustria, esta com pensões adequadas ao nível de França, mas com jovens trabalhadores bastante mais seguros que os franceses.

Figura 10. Os Quatro Mundos da Insegurança dos Jovens, entre trabalho e reforma  
Fonte: elaboração própria a partir de Unt et al. (2021) e Karamessini et al. (2019)

## Conclusões

Este artigo mostra que as pensões dos jovens trabalhadores atípicos em Portugal podem estar ameaçadas no caso de interrupções longas por desemprego ou parentalidade, muito em particular no caso das mães trabalhadoras. A nossa análise mostra ainda que, para este conjunto limitado de riscos, não existe penalização adicional para os rendimentos mais baixos face aos rendimentos médios.

Que saídas existem para o ‘pior de dois Mundos’? Vimos que os países com quem Portugal partilha o tipo Bismarckiano mostram que é possível melhorar a segurança do emprego jovem (Áustria) ou a adequação das pensões (França). A Bélgica mostra, porém, que é possível alcançar ambos os objetivos ao mesmo tempo.

Como? Primeiro, combatendo as causas da maior exposição dos trabalhadores jovens ao desemprego, melhorando a segurança no emprego dos contratos temporários, regulando os seus termos de despedimento e restringindo o período máximo ou número de renovações sucessivas; favorecendo a transição para contratos permanentes através de incentivos e constrangimentos aos empregadores, como penalizações pela utilização excessiva de contratos temporários; e melhorando a transição escola-trabalho.

Segundo, agindo sobre o desenho e regras do sistema previdencial e de assistência no desemprego e na velhice. No caso do subsídio de desemprego, alargar a elegibilidade ou a generosidade no tratamento dos jovens, eliminando penalizações em que incorrem ou pela discriminação positiva; no subsídio social de desemprego, equilibrando o efeito restritivo da condição de recurso com o apagamento do filtro contributivo no acesso à prestação, como sucede na maior parte dos casos europeus que têm assistência social no desemprego. No desenho do regime de pensões, melhorando ou expandindo o sistema de créditos para os riscos a que os jovens atípicos estão mais expostos, mas nunca perdendo de vista que não existe sustentabilidade que seja apenas financeira, é imperativa a adequação e a coesão social.

## Agradecimentos

Esta pesquisa contou com o apoio do projeto SOLID-JOB: Reconstruir a solidariedade numa era de dualização do emprego, financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia, PTDC/CPO-CPO/6230/2020.

## Referências

- Anderson, Karen M. (2019) "Old-age pensions." In Handbuch Sozialpolitik, Wiesbaden: Springer, 585-604
- Bonoli, G. (1997). Classifying welfare states: a two-dimension approach. *Journal of Social Policy*, 26(3), 351-372.
- Branco, R. (2022), Quando quem trabalha não alcança. A proteção social no desemprego dos jovens, entre flexibilidade e insegurança, Policy Brief, Observatório do Emprego Jovem, <https://obsempregojovem.com/publicacoes>
- Hinrichs, K., & Jessoula, M. (Eds.). (2012). Labour market flexibility and pension reforms: Flexible today, secure tomorrow?. Springer.
- Hofäcker, D., & Kuitto, K. (Eds.). (2023). Youth Employment Insecurity and Pension Adequacy. Edward Elgar Publishing.
- Karamessini, M., Symeonaki, M., Parsanoglou, D., & Stamatopoulou, G. (2019). Mapping early job insecurity impacts of the crisis in Europe. In Youth unemployment and early job insecurity in Europe: Concepts, consequences and policy approaches, 24-44.
- Marques, P., & Salavisa, I. (2017). Young people and dualization in Europe: a fuzzy set analysis. *Socio-Economic Review*, 15(1), 135-160.
- Martins, P. S. (2021). A Equidade Intergeracional no Trabalho em Portugal, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian
- OECD (2019), Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>
- OECD (2021), Pensions at a Glance 2021: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en>.
- Roque, I., de Assis, R. V., do Carmo, R. M., & Caleiras, J. (2022). O trabalho aqui e agora: Crises, percursos e vulnerabilidades no mercado de trabalho em Portugal. Lisboa: Tinta-da-China
- Unt, M., Gebel, M., Bertolini, S., Deliyanni-Kouimtzi, V., & Hofäcker, D. (2021). Social exclusion of youth in Europe: The multifaceted consequences of labour market insecurity, Bristol: Policy Press
- Pelada