

Boletim #4
No Fio da Navalha
A Precariedade em
Tempos de Pandemia

Julho 2020



OBSERVATORIO
NACIONAL
luta contra a pobreza

NO FIO DA NAVALHA: PRECARIEDADE EM TEMPOS DE PANDEMIA

Com a recente saída de uma crise financeira, económica e social, a população portuguesa começava a sentir alguns sinais de recuperação económica e uma evolução positiva em indicadores associados à pobreza e exclusão social e ao mercado de trabalho. No entanto, não se ignorava que parte desta recuperação era feita com base em baixos salários e precariedade laboral. Estes dois fatores em simultâneo com um aumento do preço da habitação, tiveram impacto nas condições de vida das famílias, levando a um estrangulamento do orçamento familiar ou à procura de alternativas através de uma maior mobilidade diária entre trabalho e habitação, a permanência em casa dos pais, partilha de habitação, entre outras. A pandemia causada pela Covid-19 e as estratégias para mitigar o seu impacto na saúde da população nacional, demonstrou a fragilidade das condições de vida de uma parte considerável da população nacional. O Boletim #4 tem como objetivo promover uma reflexão sobre o impacto da precariedade económica e laboral no atual contexto de pandemia através da evolução dos dados mais recentes do mercado de trabalho, das medidas de proteção social existentes em situação de desemprego e dos rendimentos em Portugal.

A precariedade laboral e económica do mercado de trabalho em Portugal é um tema recorrente. Referimo-nos a precariedade dos vínculos laborais, através do qual o acesso à proteção social e aos direitos laborais são limitados, assim como uma precariedade económica associada aos baixos salários que, em 2018, colocava 10.8% dos trabalhadores em risco de pobreza. As consequências da pandemia pela COVID-19 - que através do Estado de Emergência e do Estado de Calamidade levou ao confinamento de uma parte significativa da população portuguesa, ao fecho parcial das fronteiras terrestres e aéreas, e limitações na atividade económica, com impacto particularmente forte em algumas áreas de atividade - trouxeram uma maior visibilidade à vulnerabilidade a qual se encontra exposta uma parte significativa da população portuguesa e às consequências gravosas desta precariedade em contexto de crise económica e social.

Segundo notícias publicadas nos meios de comunicação social, a Rede de Emergência Alimentar¹, recebeu 3 126 pedidos de apoio alimentar em apenas duas semanas – as duas primeiras semanas após o lançamento desta Rede. No dia 21 de maio esta instituição já

¹ Projeto lançado a 20 de março pela Federação dos Bancos Alimentares Contra a Fome para fazer face à uma das formas mais severas da privação material causada pela crise da Covid19 – a emergência alimentar.

contabilizava 60 mil pessoas a recorrerem ao Banco Alimentar contra a Fome desde Março². Este número vem somar-se as cerca de 400 mil pessoas que já eram apoiadas pelos Bancos Alimentares. Na base destes novos pedidos estão, segundo a presidente da Federação de Bancos Alimentares Contra a Fome, os trabalhadores sem relação laboral estável e que, por vezes, exercem sua atividade num mercado de trabalho informal.³ Junta-se a esta iniciativa vários outros projetos de apoio de bens alimentares dinamizados por autarquias, associações públicas de autarquias locais, IPSS ou grupos de voluntários respondendo a um aumento e/ou agravamento das situações de pobreza.⁴

O impacto do contexto de pandemia por COVID-19 no emprego em Portugal

As estatísticas sobre do mercado de trabalho estão pouco adaptadas aos constrangimentos associados ao contexto de pandemia por COVID-19. O Estado de Emergência e o de Calamidade impuseram limitações no funcionamento do mercado de trabalho e dificuldades no cumprimento de alguns critérios associados à definição de emprego e de desemprego. A obrigatoriedade de procura ativa de emprego - essencial para enquadrar uma pessoa como desempregada - é condicionada pelo dever de confinamento social, pelo isolamento profilático ou pela necessidade de assistência a filhos menores, aos idosos ou outros familiares com deficiências ou incapacidades que, durante este período, perderam serviços de apoio que garantiam o acompanhamento durante o horário laboral. Estas pessoas estão agora estatisticamente classificadas como inativas.

No caso da definição de emprego, para ser classificado como estando empregado não pode existir uma ausência do trabalho por uma duração prevista superior a três meses e, simultaneamente, uma redução do salário superior a 50% do habitual. No entanto, apesar dos constrangimentos do atual contexto, as medidas de apoio excecional aprovadas pelo Governo – i.e. layoff simplificado, de subsídio de doença por isolamento profilático e de apoio excecionais para tomar conta de filhos menores de 12 anos durante os períodos

² Tribuna e Lusa, 2020

³ Moreira, 2020

⁴ Encontre aqui alguns links para notícias de meios de comunicação nacionais ou locais sobre este assunto:

<https://omirante.pt/covid-19/2020-05-04-Pandemia-faz-crescer-pedidos-de-ajuda-alimentar-na-regiao/>; https://www.rtp.pt/noticias/covid-19/municipios-da-regiao-de-coimbra-disponibilizam-alimentos-para-alunos-mais-carenciados_n1219088; <https://www.mediatejo.net/covid-19-municipios-e-instituicoes-prometem-apoiar-familias-afetadas-pela-crise-pandemica/>; <https://www.jornaldofundao.pt/castelo-branco/municipio-de-idanha-a-nova-da-apoio-alimentar-a-291-pessoas/>

letivos ou de pessoas dependentes durante o encerramento dos serviços – limitaram o impacto nos cortes de rendimento destes trabalhadores e, conseqüentemente, numa classificação menos correta destes trabalhadores na sua condição face ao mercado de trabalho.

Uma leitura dos dados sobre o mercado de trabalho deve ser cuidadosa e consciente das limitações destes dados. Os resultados provisórios do INE⁵, referentes ao mês de maio, indicam uma redução da **população ativa** (- 255.7 mil pessoas) e aumento da **população inativa** (+255.6 mil pessoas) face a fevereiro, que devem ser compreendidas à luz das limitações da definição de desemprego descritas anteriormente. De facto, a mobilidade da população que perdeu o emprego parece ter ocorrido mais para a população inativa do que para a população ativa em situação de desemprego. Estima-se que 192 mil pessoas tenham perdido o seu trabalho entre fevereiro e maio de 2020 e a taxa de emprego teve uma redução de 2.2 pontos percentuais. No entanto, os dados provisórios sobre a **população desempregada** apontam uma redução desta população em 63.7 mil pessoas face a fevereiro 2020 e em 75.2 mil desempregados face a maio de 2019.

Estes dados devem ser contrabalançados pelo número de **desempregados registados no IEFP**⁶. Segundo os dados do IEFP⁷, o desemprego registado aumentou 16.9% entre fevereiro e maio e 34% face a maio de 2019. No território nacional estavam registados 408.9 mil desempregados no fim de maio, mais 16.6 mil do que no mês anterior. Esta população é maioritariamente feminina (55%), com mais de 25 anos (89%), com o ensino básico (50%) e ensino secundário (32%) inscritos no IEFP a menos de 1 ano (67%), estando à procura de um novo emprego (93%) e a residir maioritariamente na Região Norte (38%) e em Lisboa e Vale do Tejo (32%). Com um maior peso de pessoas com baixos níveis de qualificação, há igualmente um maior peso de grupos profissionais menos qualificados. Segundo os dados para o território continental, destacam-se os trabalhadores não qualificados (25%), seguido dos trabalhadores de serviços pessoais, de proteção e segurança e vendedores (22%). Note-se que cerca de 72% dos desempregados inscritos no território continental trabalham na área dos serviços, nomeadamente nas *Atividades imobiliárias, administrativas e dos serviços de apoio* (30%), no *Alojamento, restauração e similares* (12%) e no *Comércio por grosso e a retalho* (11%). Os desempregados na área

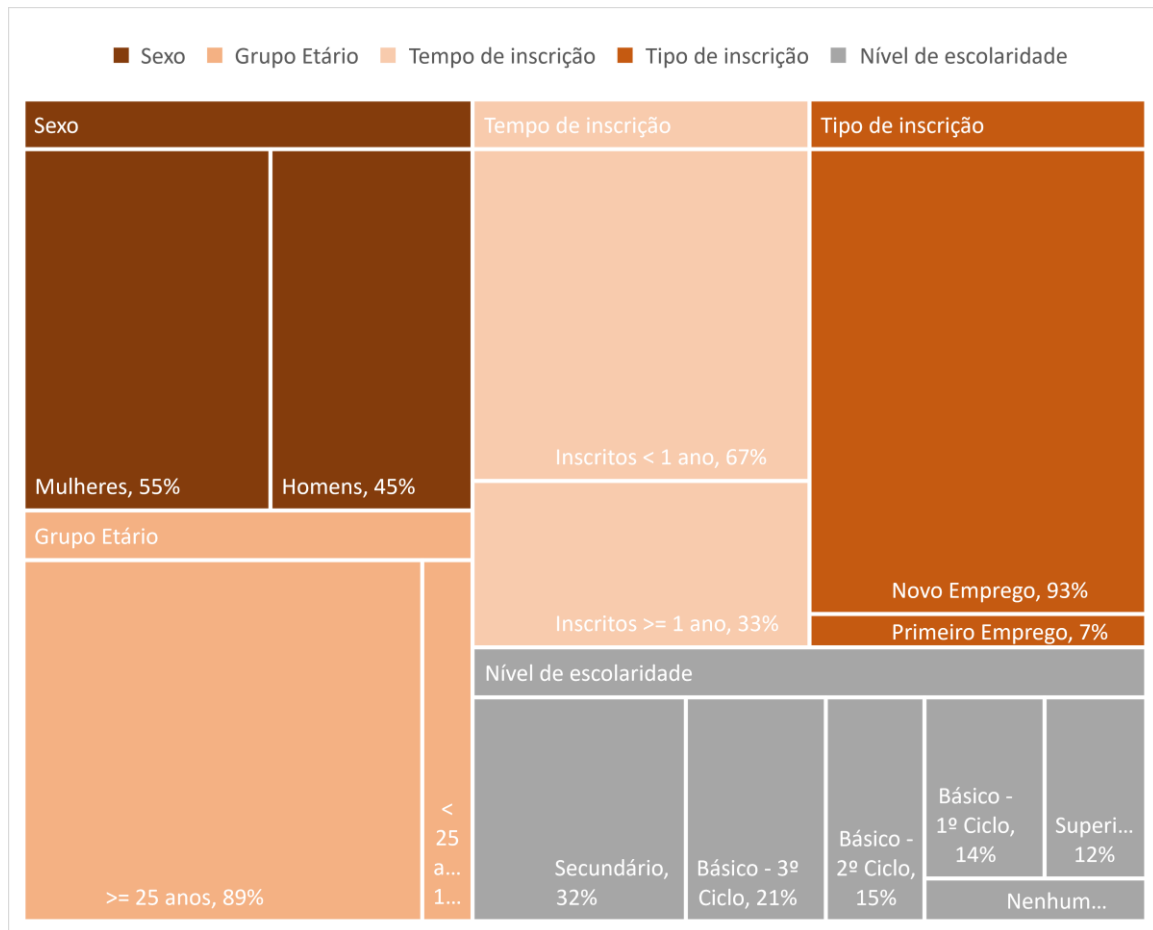
⁵ INE, 2020a

⁶ Sendo fontes diferentes e seguindo metodologias distintas, não existe uma comparação direta destes dados, mas permitem-nos uma complementaridade no conhecimento sobre os desempregados em Portugal.

⁷ IEFP, 2020

da indústria, energia e água e construção correspondem a 22% do total de desempregados inscritos.

Gráfico 1: Caracterização dos desempregados inscritos no IIEFP _ maio de 2020 (%)



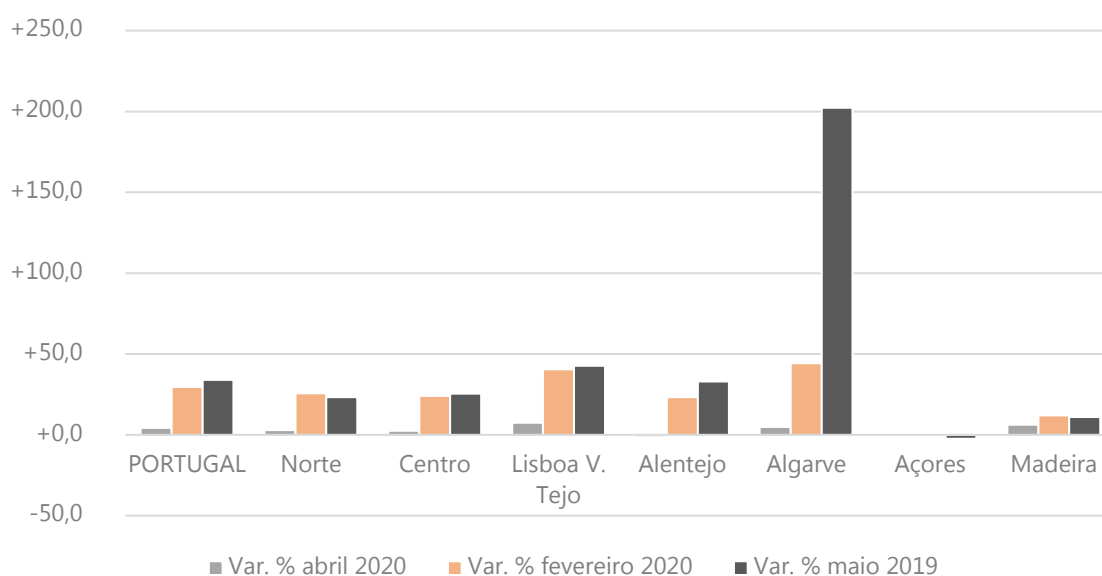
Fonte: IIEFP, Informação Mensal do Mercado de Emprego

No entanto, o aumento do número de desempregados que ocorreu entre fevereiro e maio foi mais acentuado junto dos homens (+33%), dos jovens com menos de 25 anos (+35%), de pessoas com o ensino secundário (+42%) e ensino básico (+28%). Em termos de grupos profissionais, tendo em conta apenas os dados para o território continental, o aumento do desemprego entre fevereiro (mês anterior à crise pandêmica) e maio foi mais elevado junto dos *Operadores de instalações e máquinas e trabalhadores da montagem* (+53%), seguido dos *Trabalhadores qualificados da indústria, construção e artífices* (+43%) e *Trabalhadores de serviços pessoais, de proteção e segurança e vendedores* (+38%). Se a área dos serviços já era o sector de atividade que abrangia a maior proporção de desempregados, com o impacto da pandemia no mercado de trabalho, é também esta área de atividade que tem maior aumento (+37%), nomeadamente nas *Atividades imobiliárias, administrativas e dos serviços de apoio* (+53%), *Alojamento, restauração e*

similares (+46%) e Transporte e armazenagem (+39%).⁸ No entanto, o sector da indústria é também fortemente afetado, com um aumento de 35% face ao mês março. Neste sector, destacam-se a Indústria do couro e dos produtos do couro (+55%), as Fabricas de veículos automóveis, componentes e outros equipamentos de transporte (+42%) e Indústria metalúrgica de base e fabricação de produtos metálicos (+38%).

O aumento desemprego registado é significativamente mais elevado na região do Algarve (+44% face a fevereiro e +202% face a maio de 2019), o que reflete o impacto desta crise nas atividades económicas dependentes do turismo. A segunda região mais afetada foi Lisboa e Vale do Tejo com um aumento de 41% face a fevereiro de 2020.

Gráfico 2: Variação do número de desempregados inscritos no IEFP em maio de 2020(%) face a períodos anteriores



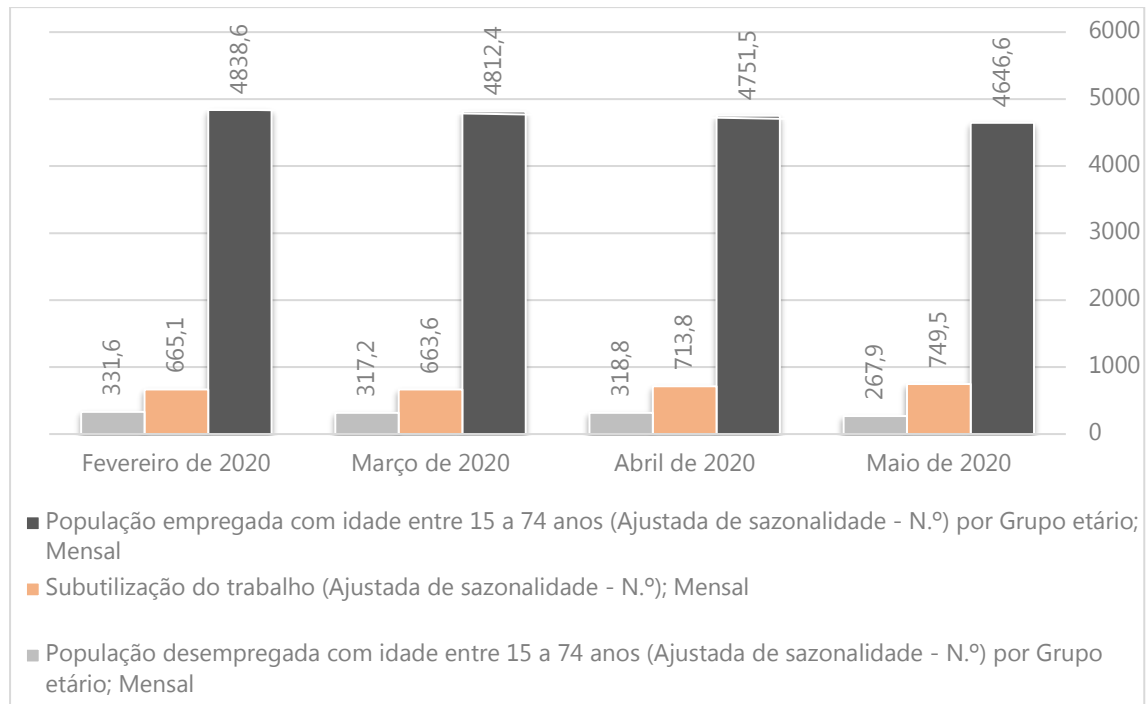
Fonte: IEFP, Informação Mensal do Mercado de Emprego

Este novo desemprego registado espelha efetivamente o impacto da pandemia e do confinamento no mercado de trabalho e no funcionamento dos serviços. De facto, encontramos sobretudo um aumento do número de desempregados junto de uma população que esteve inserida recentemente no mercado de trabalho e que procura novo emprego (+33% a procura de novo emprego e +43% inscritas a menos de 1 ano) e uma redução de pessoas a procura do primeiro emprego (-6%).

⁸ Note-se, contudo, que o maior aumento ocorre no grupo "sem classificação" (+194%).

Ao nível dos despedimentos coletivos, encontramos, entre 1 de março e 26 de maio, 251 empresas que deram entrada com este tipo de processos abrangendo 2614 trabalhadores. Mais de 50% destes processos deram entrada durante o mês de abril.

Gráfico 3: Evolução da população ativa e da subutilização do trabalho entre fevereiro e maio de 2020 (N.º; Milhares)



Fonte: INE, Inquérito ao Emprego.

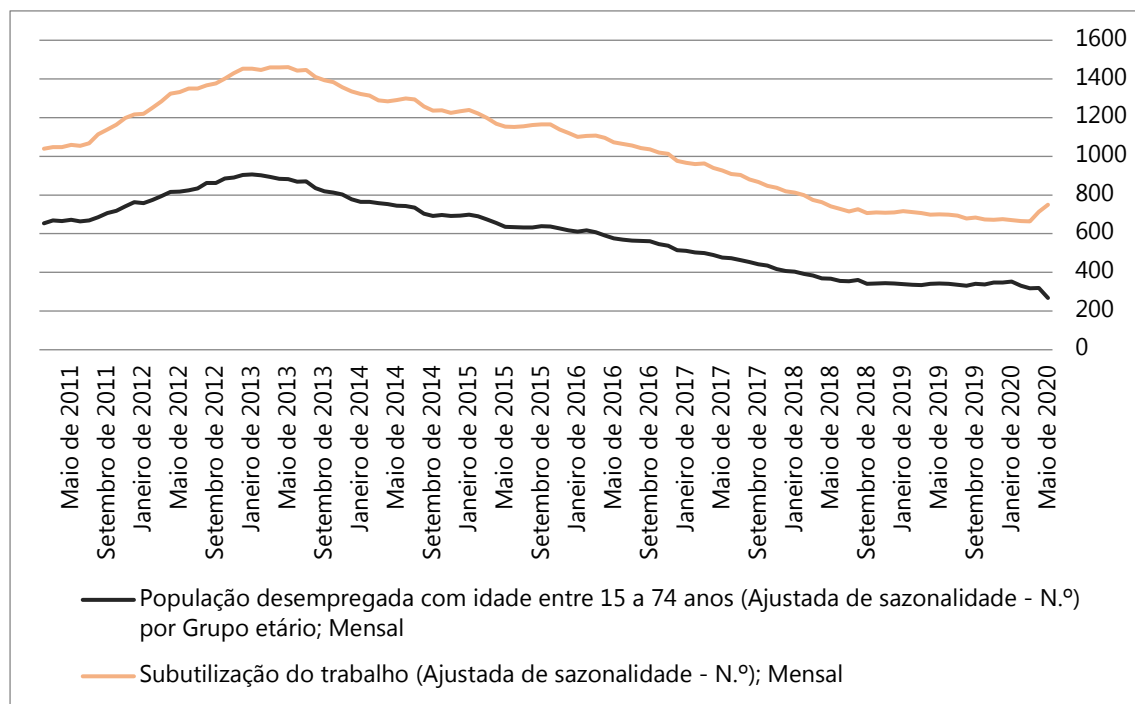
Nota: Valores ajustados de sazonalidade; Valores provisórios para maio de 2020

Neste novo contexto, a **subutilização do trabalho**, indicador que agrega a população desempregada, 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, parece ilustrar melhor o impacto da pandemia por COVID-19. Os dados provisórios apontam para a existência de 749.5 mil pessoas em situação de subutilização do trabalho em maio (dados provisórios e com valores ajustados de sazonalidade), cerca de 14.2% da população ativa alargada⁹, mais 84.7 mil pessoas do que em fevereiro, ou seja, antes do confinamento e mais 50.1 mil pessoas face ao período homólogo de 2019. Note-se que a subutilização do trabalho vinha a reduzir desde 2013 altura que, durante o primeiro semestre, atingiu mais de 1 400 mil pessoas, correspondendo a uma taxa de subutilização próxima ou superior aos 26% da população ativa alargada. Apesar dos resultados deste

⁹ "População ativa acrescida dos inativos à procura de emprego mas não disponíveis e dos inativos disponíveis mas que não procuram emprego ". INE, 2020b

indicador manter-se substancialmente abaixo do registado durante o anterior período de crise¹⁰, o atual momento de pandemia levou a um aumento abrupto da subutilização do trabalho, com um crescimento de 7.6% do número de pessoas em situação de subutilização do trabalho entre março e abril e de 5% entre abril e os dados provisórios para maio. Este aumento é significativamente superior ao registado durante a vigência do Memorando de Entendimento que marcou os três anos de resgate financeiro a Portugal. Durante este período foram os meses de agosto de 2011, novembro de 2011 e abril de 2012 que registaram maior crescimento da subutilização do trabalho, tendo existido um crescimento de 4.3% (em agosto 2011) e 3.1% (em novembro 2011 e em abril 2012) face aos meses anteriores.

Gráfico 4: Evolução da subutilização do trabalho e da população desempregada entre fevereiro de 2011 e abril de 2020 (N.º; milhares)



Fonte: INE, Inquérito ao Emprego

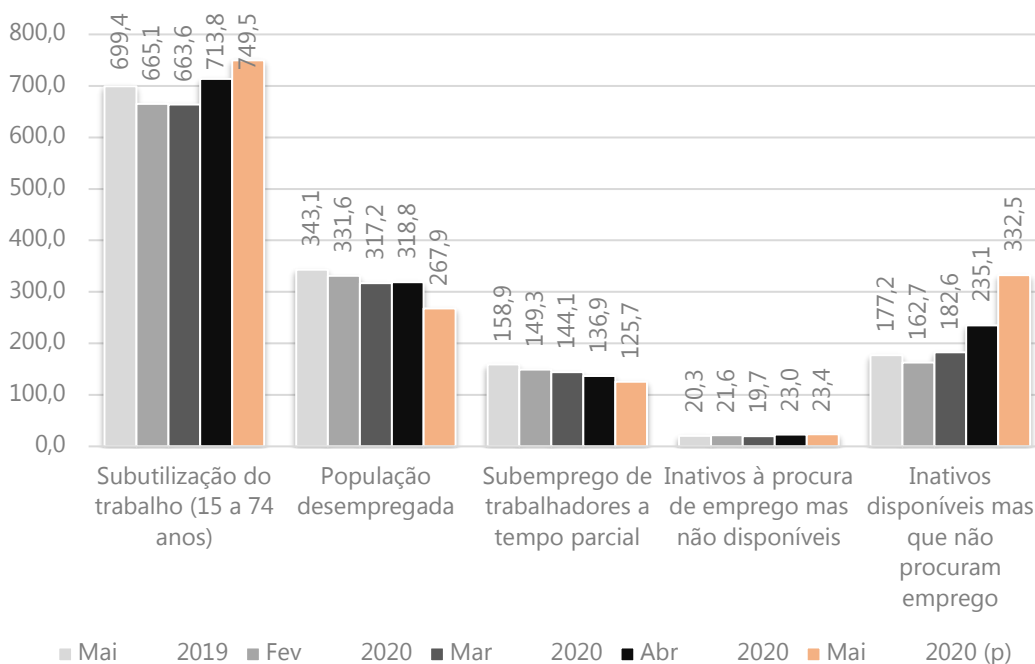
Nota: Valores ajustados de sazonalidade

Dentro deste contexto de pandemia e de confinamento, encontramos em maio um aumento significativo do número de inativos disponíveis mas que não procuram emprego (+41.4% face a abril, +104.4% face a fevereiro e +87.6.7% face a maio de 2019) e de inativos à procura de emprego mas não disponíveis (+1.7% face a abril e +8.3% face a

¹⁰ Entre os anos de 2011 e 2015, a subutilização do trabalho variou entre 1039.7 mil pessoas, em fevereiro de 2011, e 1460.1 mil pessoas, em abril de 2013.

fevereiro e +15.3% face a maio de 2019). Neste último caso, verificamos que o maior aumento ocorreu em abril relativamente ao mês anterior (+16.8%), período em que o confinamento e as restrições ao funcionamento dos negócios afetaram parte significativa da população em Portugal. Simultaneamente, verifica-se uma redução de 8.2% do Subemprego de trabalhadores a tempo parcial relativamente a abril de 2020, de 15.8% face a fevereiro e de 20.9% face ao período homólogo.

Gráfico 5: Subutilização do trabalho (N; Milhares)



Fonte: INE, Inquérito ao Emprego

Nota: Valores ajustados de sazonalidade

Os dados mensais sobre a subutilização do trabalho não permitiram a caracterização desta população e, conseqüentemente, a análise da sua evolução mais recente. No entanto, os dados anuais referentes a 2019 apontam para uma população maioritariamente feminina (58%), dos 25 aos 54 anos (59%), concentrada na Região Norte (36%) e na Área Metropolitana de Lisboa (29%), com baixos níveis de escolaridade. Em 2019, 49% das pessoas em situação de subutilização do trabalho tinha no máximo o 3º ciclo do Ensino Básico e 21% tinha o ensino secundário ou pós-secundário. A evolução entre fevereiro e maio, por outro lado, indica que a redução da população empregada teve um impacto claramente superior na população mais jovem (-17.6% nos jovens até aos 24 anos e -3.1% dos 25 aos 74 anos), sendo provavelmente o grupo etário com maior aumento da população em situação de subutilização do trabalho.

Independentemente de optarmos ou não por uma leitura do impacto do contexto pandémico no mercado de trabalho através da evolução do desemprego, da subutilização do trabalho ou do emprego, houve claramente uma contração do mercado de trabalho. Os resultados do Inquérito Rápido e Excecional às Empresas – COVID-19¹¹, aplicado pelo INE,¹² reforçam esta contração. No início de abril mais de 16% das **empresas** estavam **encerradas temporariamente** e 1.5% **encerraram definitivamente**. Entre as que tinham encerrado definitivamente ou temporariamente destacam-se: as microempresas (24% temporariamente e 3% definitivamente), seguidas das pequenas empresas; as empresas na área do alojamento e restauração (55% temporariamente e 7% definitivamente), seguidas de Outros serviços (17% e 2%, respetivamente) e do comércio (14% e 2%, respetivamente). Note-se que dentro da área dos Outros serviços encontramos atividades associadas a área da educação, saúde e apoio social, atividades artísticas, de espetáculo, desportivas e recreativas, atividades dos empregados domésticos, entre outras.

Na segunda quinzena de maio, já numa fase de desagravamento do confinamento social e com a possibilidade de abertura de algumas das atividades económicas encerradas, tais como o pequeno comércio local, estes dados apresentam uma evolução positiva, passando a estar em laboração (ainda que parcial) 92%, contra 7% que se mantinham encerradas temporariamente e menos de 1% encerradas definitivamente. Apesar destes dados, salienta-se no entanto que o perfil das empresas encerradas (temporariamente ou definitivamente) manteve-se semelhante: microempresas (12%), sector do alojamento e restauração (42%), outros serviços (11%) e comércio (5%).

Com o encerramento, ainda que temporário, ou o funcionamento parcial e a redução do volume de negócio, houve uma redução do número de pessoas ao serviço. Na estimativa das empresas sobre a 2ª quinzena de maio, um total de 2 238 empresas estimavam uma **redução de pessoas ao serviço**, correspondendo a 42% das empresas inquiridas. Cerca de 65% destas empresas são de dimensão pequena (33%) ou média (32%), com atividade no sector da indústria e energia (32%), do comércio (29%) e dos Outros serviços (17%). No entanto, é junto das empresas de grande dimensão que encontramos uma maior proporção de empresas que estimaram reduzir o número de trabalhadores, o que aponta para um forte impacto na redução do emprego. Cerca de 55% das grandes empresas

¹¹ INE, 2020c

¹² Este inquérito foi aplicado pela primeira vez entre 6 e 9 de abril, período associado à primeira renovação do Estado de Emergência em que a liberdade de circulação esteve mais limitada, nomeadamente durante o período de Pascoa.

estimavam diminuir o pessoal ao serviço, e cerca de 8.2% estimavam uma redução superior a 75% dos seus funcionários. A este dado acresce também uma proporção elevada de médias empresas (47%) e pequenas empresas (40%) que também previam a redução dos seus trabalhadores. Cerca de 27% do total de empresas inquiridas que previam reduzir o número de trabalhadores consideravam uma redução de menos de 10% do número de trabalhadores, enquanto que 23% admitiram estimar uma redução de mais de 75% no número de funcionários. Note-se que esta estimativa era ainda mais gravosa no início de abril, quando 57% das empresas estimavam reduzir o número de trabalhadores e 29% considerava uma redução superior a 75%.

É no sector do alojamento e restauração que encontramos a maior proporção de empresas com estimativa de redução de trabalhadores (63%), seguido da área da indústria e energia (46%) e outros serviços (44%). É também nas áreas da indústria e energia (9.8%) e alojamento e restauração (8.3%), juntamente com a área da informação e comunicação (14.3%), que encontramos proporções mais elevadas de empresas a preverem uma redução de colaboradores superior a 75% dos seus funcionários.

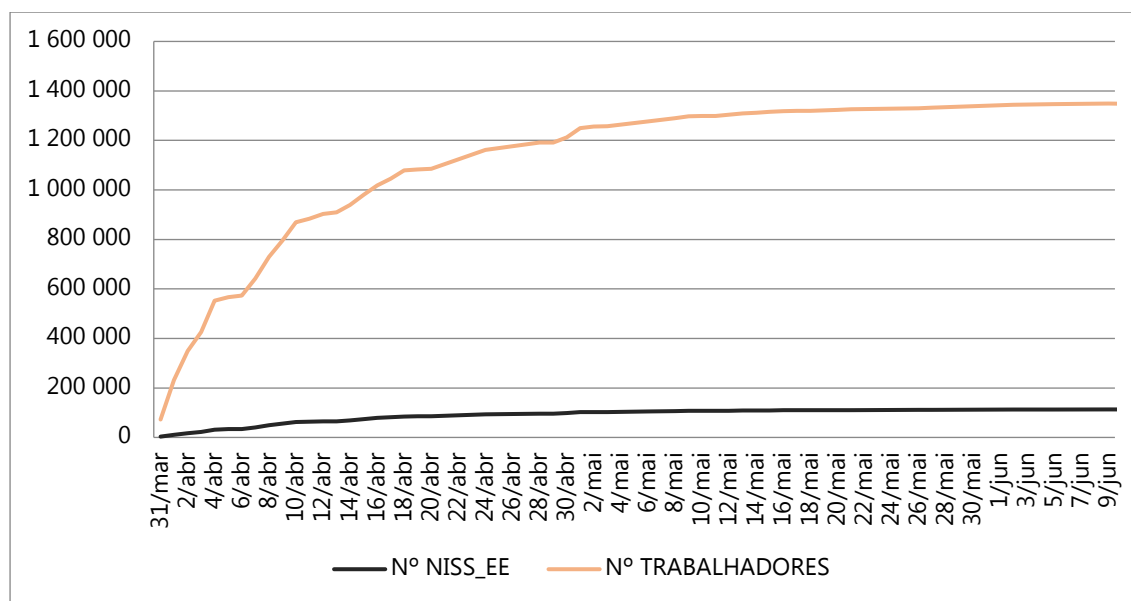
Neste contexto pandémico, a redução de colaboradores ocorre também via *layoff*, nomeadamente através da Medida Extraordinária à manutenção dos contratos de trabalho (*layoff simplificado*), promovida pelo governo para reduzir o impacto do confinamento e da crise económica causada pela pandemia nas empresas e no mercado de trabalho. Esta medida permite um apoio financeiro por trabalhador, atribuído à empresa e destinado ao pagamento das remunerações. No entanto, o rendimento dos colaboradores tem uma redução em 1/3 da remuneração normal ilíquida, não podendo ser inferior ao salário mínimo nacional correspondente ao período normal de trabalho. Esta redução da remuneração é independente de se tratar de uma redução do horário de trabalho ou de uma suspensão temporária¹³.

Até final de abril, 99 mil empresas tinham solicitado o *layoff* simplificado. No dia 9 de junho a Segurança Social já totalizava 113.2 mil pedidos de *layoff*, abrangendo 1 349 mil trabalhadores. Nesta situação estão mais mulheres (52%) do que homens (48%), provenientes maioritariamente de quatro principais sectores de atividade: Indústrias transformadoras (22%); Comércio por grosso e a retalho e reparação de veículos (18%); Alojamento, restauração e similares (17%); Atividades administrativas e dos serviços de

¹³ Para uma melhor descrição desta medida veja a Tabela nº 3

apoio (11%)¹⁴. As empresas que solicitaram este apoio são sobretudo micro e pequenas empresas, sendo mais de 80% empresas até 10 trabalhadores, e cerca de 12% empresas que têm entre 11 e 25 colaboradores. Quanto à localização geográfica, 24% encontram-se no distrito de Lisboa, 19% no distrito do Porto e quase 10% no distrito de Braga.

Gráfico 6: Evolução dos pedidos de layoff simplificado entre 31 de março e 9 de junho 2020 por nº de empresas e nº de colaboradores abrangidos



Fonte: MTSS/GEP, Monitorização COVID-19 MTSS de_09.06.2020

Se todos os pedidos de *layoff simplificado* fossem validados e aprovados, o número de trabalhadores abrangidos pelo *layoff* corresponderia a 33.3% dos trabalhadores por conta de outrem¹⁵ e a 29% da população empregada (dos 15 aos 74 anos)¹⁶. Em 2012, o número de beneficiários com prestações de *layoff* atingia o seu valor mais elevado do anterior período de crise: 8 703 trabalhadores, o que correspondia a 0.25% da população empregada por conta de outrem e 0.21% da população empregada (dos 24 aos 64 anos)¹⁷.

¹⁴ Os dados dos Indicadores de Monitorização COVID, do MTSS, sobre o layoff apresentam totais diferentes quando analisado a evolução diária e a caracterização das entidades beneficiárias e dos trabalhadores englobados nesta medida. Optou-se por apresentar o total da evolução diária e as percentagens segundo as diferentes tipologias

¹⁵ Os dados da população por conta de outrem referem-se ao 1º trimestre de 2020. Trabalhador por conta de outrem é definido pelo INE como "Indivíduo que exerce uma atividade sob a autoridade e direção de outrem, nos termos de um contrato de trabalho, sujeito ou não a forma escrita, e que lhe confere o direito a uma remuneração, a qual não depende dos resultados da unidade económica para a qual trabalha." (INE; Metainformação)

¹⁶ Os dados da população empregada referem-se aos dados provisórios de maio de 2020 (valores ajustados de sazonalidade). O INE define empregado como "Indivíduo com idade mínima de 15 anos que, no período de referência, se encontrava numa das seguintes situações: 1) tinha efetuado trabalho de pelo menos uma hora, mediante pagamento de uma remuneração ou com vista a um benefício ou ganho familiar em dinheiro ou em géneros; 2) tinha uma ligação formal a um emprego mas não estava ao serviço; 3) tinha uma empresa, mas não estava temporariamente a trabalhar por uma razão específica; 4) estava em situação de pré-reforma, mas a trabalhar." (INE, Metainformação)

¹⁷ Estes dados referem-se aos valores anuais para 2012. O indicador disponível para o INE para população empregada anual e mensal apresentam diferenças nas categorias etárias abrangidas.

Se é verdade que nem todos os pedidos serão validados e aprovados, e que existem diferenças no programa de *layoff* à qual as entidades empregadoras tiveram acesso em 2012 e o programa aprovado para fazer face à atual crise, também é verdade que a quantidade de solicitações e o número de trabalhadores abrangidos assumem volumes verdadeiramente elevados.

Paralelamente, encontramos igualmente o apoio extraordinário à redução da atividade económica de trabalhadores independentes e de membros de órgãos estatutários. No dia 9 de junho, totalizava-se 195.3 mil trabalhadores independentes com pedidos de acesso a este apoio, sendo que 95% destes pedidos reportavam a uma paragem total. Novamente, foi nos grandes centros urbanos e de negócio dos distritos de Lisboa e do Porto que se destacou com maior proporção das solicitações: 22.3% são provenientes de Lisboa e 16.6% do Porto. Em terceiro lugar destacou-se Setúbal (8.2%), logo seguido de Braga (8.1%).

No caso dos membros de órgãos estatutários, deram entrada quase 22 mil pedidos no Instituto de Segurança Social, dos quais 57% referentes a uma paragem total, sendo os pedidos maioritariamente do distrito de Lisboa (32.3%), seguido do Porto (18.9%) e de Setúbal (7.9%). Ao contrário do que foi observado nas medidas anteriores que visam direta ou indiretamente os trabalhadores (por conta de outrem ou independentes), no caso destes pedidos observou-se uma representação significativamente superior dos homens (62%) a solicitarem apoio enquanto membros de órgãos estatutários, o que também exprime a diferença de género existente nessa função. Quanto à distribuição geográfica destes pedidos, 24% das solicitações feitas foram registadas no distrito de Lisboa, 19% no distrito do Porto e quase 10% no distrito de Braga.

A precariedade dos vínculos laborais e o acesso à proteção social em contexto de pandemia

A proteção social em caso de desemprego depende do tipo de inserção profissional existente. Os trabalhadores com contratos de trabalho por conta de outrem são os que usufruem a mais tempo de um sistema de proteção social em situação de desemprego, ainda que esta proteção tenha sofrido restrições com a aplicação do Programa de

Estabilidade e Crescimento, em 2010, e do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica (MoU), em 2011.

Em 2010, o Decreto-Lei 72/2010, de 18 de junho, definiu um limite máximo da prestação levando a que o montante não possa ultrapassar os 75% do valor líquido da remuneração de referência e o triplo do valor do Indexante dos Apoios Sociais (IAS), que em 2020 é de 438.81€. Por outro lado, o Memorando de Entendimento introduziu novas restrições nesta área, nomeadamente: a redução da duração máxima do subsídio de desemprego de três anos para 18 meses, sem comprometer os direitos adquiridos dos trabalhadores à data da publicação dessa regulamentação; nova limitação do montante máximo do subsídio que passa a ser 2.5 vezes o IAS e uma redução de 10% do montante de prestações após seis meses de desemprego. Estas restrições começaram a ser implementadas a partir de 2012, com a publicação do Decreto-Lei 64/2012, de 15 de março. Em 2017, tendo já terminada a vigência do Memorando de Entendimento e com novo governo, é eliminada a redução de 10% do montante diário do subsídio de desemprego após 6 meses de concessão quando esta redução não assegura um montante mínimo no valor de um IAS e, em 2018, é anulada para todos os desempregados.

Por outro lado, este Memorando permitiu atingir novos grupos de trabalhadores que estavam excluídos da proteção em situação de desemprego, quer através da redução do período contributivo dos trabalhadores por conta de outrem necessário para aceder o subsídio de desemprego de 15 para 12 meses, quer através da criação de apoios para trabalhadores independentes, trabalhadores com atividade empresarial e membros dos órgãos estatutários.

O Subsídio por cessação de atividade, aprovado em 2012, garantiu o acesso a este tipo de proteção social por parte dos trabalhadores independentes, estando mais orientado para os “falsos recibos verdes” numa fase inicial, ou seja, trabalhadores independentes que prestam serviços a uma única entidade contratante da qual dependem economicamente. Assim, são abrangidos por este Decreto-Lei os trabalhadores independentes com dependência de 80% ou mais dos rendimentos anuais face a uma única empresa. Nestes casos as empresas passam a descontar 5% para a Segurança Social e é estipulado um prazo de garantia de 720 dias de exercício de atividade independente, economicamente dependente, com o pagamento efetivo de contribuições num período de 48 meses imediatamente anterior à data da cessação involuntária do contrato de prestação de

serviços. Em 2018, é reforçada a proteção social dos trabalhadores independentes visando uma maior aproximação do regime para trabalhadores por conta de outrem, quer ao nível do prazo de garantia para acesso ao subsídio por cessação de atividade, quer ao nível da proteção na doença e na parentalidade. É igualmente alterado o conceito de economicamente dependente para uma percentagem de 50% do rendimento dependente de uma única entidade, abrangendo assim um maior número de trabalhadores independentes.

Em 2013, com o Decreto-Lei 12/2013, de 25 de janeiro, cria o Subsídio por cessação de atividade profissional para os membros dos órgãos estatutários que exerçam funções de administração e gerência e aos trabalhadores com atividade empresarial. Enquanto trabalhadores independentes com atividade empresarial, estão aqui incluídos os empresários em nome individual com rendimentos decorrentes do exercício de atividade comercial ou industrial; os Titulares de Estabelecimentos Individuais de Responsabilidade Limitada; e os cônjuges dos trabalhadores independentes referidos anteriormente que com eles exercem efetiva atividade profissional. O Artigo 6º determina os critérios para que o encerramento seja considerado como involuntário, entre eles uma redução significativa do volume de negócios igual ou superior a 60% no ano e nos dois anos imediatamente anteriores, sendo em 2018 alterado para 40% nos dois anos imediatamente anteriores ao ano relevante.

Tabela 1: Proteção social em situação de desemprego

	Subsídio de desemprego	Subsídio social de desemprego	Subsídio por cessação de atividade	Subsídio por cessação de atividade profissional
A quem se destina	Trabalhadores com contrato de trabalho ou situações específicas ¹⁸	Trabalhadores que são potenciais beneficiários do subsídio de desemprego, mas que não reúnem as condições de acesso a esse subsídio ou que tenham terminado o prazo de concessão desse subsídio. Para além do prazo de garantia, a concessão deste subsídio está dependente do valor do património mobiliário (contas bancárias, ações, fundos de investimento em valor inferior a 105 314€) e do rendimento mensal por elemento do agregado familiar (inferior a 351,05€). ¹⁹	Trabalhadores independentes economicamente dependentes de uma única entidade contratante, ou seja, com 50% ou mais dos rendimentos anuais proveniente de uma única entidade, e cujo contrato de prestação de serviços tenha cessado involuntariamente.	Trabalhadores independentes com atividade empresarial ²⁰ e aos gerentes ou administradores de sociedades em consequência da cessação de atividade profissional por motivos justificados que determinem o encerramento da empresa

¹⁸ Os trabalhadores que podem aceder ao subsídio de desemprego são: "Trabalhadores abrangidos pelo regime geral de Segurança Social dos trabalhadores por conta de outrem que: Estiveram com contrato de trabalho e tenham ficado desempregados ou Tenham suspenso o contrato de trabalho com fundamento em salários em atraso; Trabalhadores do serviço doméstico, se a base de incidência contributiva corresponder a remuneração efetivamente auferida em regime de contrato de trabalho mensal a tempo completo; Pensionistas de invalidez do regime geral de Segurança Social que sejam declarados aptos para o trabalho em exame de revisão da incapacidade e se encontrem desempregados; Trabalhadores do setor aduaneiro; Professores do ensino básico e secundário; Ex-militares em regime de contrato/voluntariado; Trabalhadores agrícolas inscritos na Segurança Social a partir de 1 de janeiro de 2011; Trabalhadores agrícolas indiferenciados, inscritos na Segurança Social até 31 de dezembro de 2010, no caso das suas contribuições terem sido calculadas com base no salário real; Trabalhadores nomeados para cargos de gestão desde que, à data da nomeação, pertençam ao quadro da própria empresa como trabalhadores contratados há pelo menos um ano e enquadrados no regime geral de Segurança Social dos trabalhadores por conta de outrem; Trabalhadores contratados que, cumulativamente, são gerentes, sócios ou não, numa entidade sem fins lucrativos, desde que não recebam pelo exercício dessas funções qualquer tipo de remuneração." (ISS, 2020a)

¹⁹ O rendimento do agregado é ponderado utilizando a seguinte escala de equivalência: 1º adulto = 1; restantes adultos = 0.7 cada; cada criança = 0.5. (ISS I.P., 2020b)

²⁰ São considerados trabalhadores independentes com atividade empresarial quando são: a) Empresários em nome individual com rendimentos decorrentes do exercício de qualquer atividade comercial ou industrial, nos termos da alínea a) do n.º 1, do art.º 3.º, do Código do IRS;

b) Titulares de Estabelecimentos Individuais de Responsabilidade Limitada; c) Produtores agrícolas que exerçam efetiva atividade profissional na exploração agrícola;

d) Cônjuges dos trabalhadores independentes referidos nas alíneas anteriores que com eles exercem efetiva atividade profissional independente com caráter de regularidade e permanência.

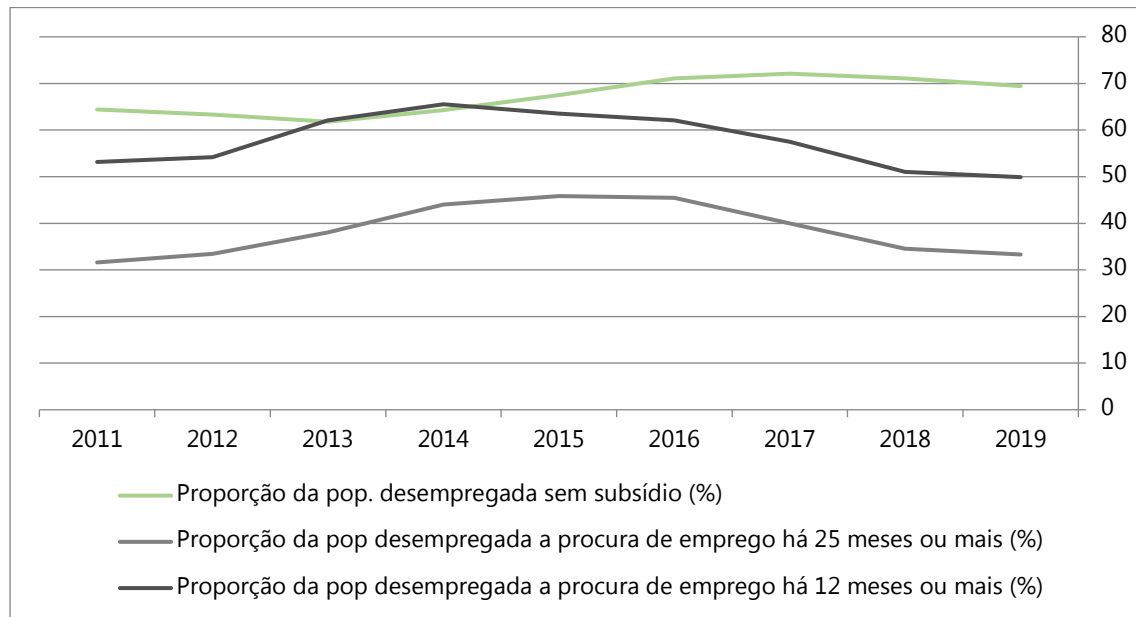
	Subsídio de desemprego	Subsídio social de desemprego	Subsídio por cessação de atividade	Subsídio por cessação de atividade profissional
Prazo de garantia	360 dias de trabalho por conta de outrem com registo de remunerações nos 24 meses anteriores à data do desemprego.	180 dias de trabalho por conta de outrem com registo de remunerações nos 12 meses imediatamente anteriores à data do desemprego. 120 dias de trabalho por conta de outrem, com registo de remunerações, nos 12 meses imediatamente anteriores à data do desemprego, para situações de: i) desemprego involuntário por caducidade do contrato de trabalho a termo; ii) denúncia do contrato de trabalho por iniciativa da entidade empregadora durante o período experimental.	360 dias de exercício de atividade independente, economicamente dependente, com o pagamento efetivo de contribuições, num período de 24 meses imediatamente anterior à data da cessação involuntária do contrato de prestação de serviços	720 dias de exercício de atividade (como trabalhador independente com atividade empresarial ou como gerentes ou administradores), com o correspondente registo de remunerações num período de 48 meses imediatamente anterior à data da cessação da atividade (contabilizado desde janeiro de 2013, com taxa a 34,75%)
Período de concessão	Entre 150 dias (para trabalhadores com menos de 30 anos e menos de 15 meses de registo de remuneração) e 900 dias (para trabalhadores com direitos adquiridos antes de 2012), podendo acrescer até mais 240 dias	Entre 150 e 540 dias , podendo acrescer até mais 240 dias	Entre 330 dias (para trabalhadores com menos de 30 anos e pelo menos 24 meses de registo de remunerações) e 540 dias , podendo acrescer até mais 240 dias	Entre 330 e 540 dias , podendo acrescer até mais 240 dias
Limite mínimo do montante	438,81€ (100% do IAS) exceto se o valor líquido da remuneração de referência for inferior ao do IAS	438,81€ (IAS) ou o valor líquido da remuneração de referência se este for mais baixo, para os beneficiários com agregado familiar 348,61€ (80% do IAS) ou o valor líquido da remuneração de referência se este for mais baixo para os beneficiários a viver sozinhos.		438,81€ (100% do IAS - Indexante dos Apoios Sociais) exceto se o valor líquido da remuneração de referência for inferior ao do IAS

	Subsídio de desemprego	Subsídio social de desemprego	Subsídio por cessação de atividade	Subsídio por cessação de atividade profissional
Limite máximo do montante	1.097,03€ 75% do valor líquido da remuneração de referência que serviu de base ao cálculo do subsídio O valor da pensão de invalidez que estava a receber, no caso de expansionista de invalidez.	438,81€ (IAS) ou o valor líquido da remuneração de referência se este for mais baixo, para os beneficiários com agregado familiar; 348,61€ (80% do IAS) ou o valor líquido da remuneração de referência se este for mais baixo para os beneficiários a viver sozinhos.	1.097,03€ (2,5 x Indexante dos Apoios Sociais - IAS) 75% do valor líquido da remuneração de referência que serviu de base ao cálculo do subsídio e também não pode exceder 1.097,03€.	1.097,03 € (2,5xIAS) 75% do valor líquido da remuneração de referência que serviu de base ao cálculo do subsídio

Fonte: ISS, I.P.

Apesar desta evolução positiva na abrangência de uma maior categoria de profissionais à proteção em situação de desemprego ou na cessação de uma atividade profissional, a proporção de trabalhadores à procura de novo emprego sem acesso ao subsídio de desemprego é ainda extremamente elevada. Entre 2013 e 2017, a proporção de desempregados com subsídio de desemprego diminuiu 9.3 pontos percentuais. Apesar de uma inversão nos últimos dois anos, em 2019 **num contexto económico e social totalmente distinto do atual, apenas 30.6% da população desempregada à procura de novo emprego estava a receber o subsídio de desemprego**. Se parte da explicação estará associada ao desemprego de longa duração - que apesar de uma diminuição nos últimos anos, viu aumentar o seu peso dentro da população desempregada - não podemos esquecer que a proporção da população que se encontra em situação de desemprego (e à procura de emprego) há mais de 24 meses dentro da população desempregada (33.3%) corresponde a menos de metade da proporção da população à procura de novo emprego que não recebe o subsídio de desemprego (69.4%). Mesmo se considerássemos toda população desempregada à procura de emprego há 12 meses ou mais (49.9%), ficaria ainda assim por explicar a situação de cerca de 20% dos desempregados sem subsídio de desemprego.

Gráfico 7: Proporção da população desempregada por duração da procura de emprego e por acesso ao subsídio de desemprego



Fonte: INE, Inquérito ao emprego

A leitura desta baixa cobertura da proteção no desemprego deve ter em conta igualmente os indicadores sobre a forma como os trabalhadores são inseridos no mercado de trabalho. De facto, em 2019, Portugal tinha **20.8% dos seus trabalhadores com contrato de trabalho temporário, sendo para 16.9% uma situação involuntária**, ou seja, não conseguiram aceder a um trabalho com contrato de trabalho permanente. Portugal coloca-se assim como o terceiro país da UE com maior proporção de trabalhadores com contrato temporário e o segundo país com maior proporção de trabalhadores em situação involuntária de contrato de trabalho temporário. E quando olhamos para a população mais jovem, os dados são ainda mais preocupantes: 33.1% dos trabalhadores até aos 39 anos e 62.2% dos trabalhadores até aos 24 anos estão com contrato temporário de trabalho, face a uma média europeia (UE28) de 21% e 47%, respetivamente.

Em 2019, dos 849 mil trabalhadores com contrato de trabalho temporário, **40.7 mil tinha um contrato de trabalho por menos de 1 mês (4.8%), cerca de 39% tinha contrato com duração máxima de 6 meses e 75% tinham contratos de trabalho com duração entre 0 a 12 meses**. Em média, na UE (UE28), 56% dos trabalhadores tinham contrato de trabalho com duração inferior a 13 meses em 2019.

O trabalho a tempo parcial em 2019, por outro lado, abrangia 10.3% dos trabalhadores (com 15 anos ou mais) em Portugal, sendo que esta proporção duplica quando olhamos

especificamente para os trabalhadores jovens até aos 24 anos. Apesar de ser o 12º país da UE com menor proporção de trabalhadores em *part-time*, **Portugal é o 8º país com maior proporção de trabalhadores que se encontram em *part-time* por não conseguirem um trabalho a tempo completo (33.9%).**

Olhando ainda para a cobertura do subsídio de desemprego, a OCDE traz-nos alguns dados complementares e a possibilidade de comparação internacional através da sua base de dados *Social Benefit Recipients Database (SOCR)*²¹. Segundo esta base de dados, em 2016, apenas cerca de 40% dos desempregados recebia o subsídio de desemprego ou o subsídio social de desemprego. Considerando os países da OCDE que pertencem à União Europeia, Portugal era o 11º país com menor taxa de cobertura deste tipo de proteção social.

Quanto aos beneficiários do Subsídio por cessação de atividade e por atividade profissional, o Relatório sobre Emprego e Formação – 2018²², do Centro de Relações Laborais, do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social aponta para a existência de 1 106 beneficiários com prestações deferidas, sendo maioritariamente (64%) membros de órgãos estatutários. Em 2018, apenas 292 trabalhadores independentes tiveram o seu pedido de subsídio por cessação de atividade deferido.

A pandemia e o conseqüente confinamento deram visibilidade a um vasto leque de trabalhadores que ficaram de um dia para outro sem rendimentos do trabalho e sem proteção social. Em causa estão categorias profissionais específicas, como por exemplo os advogados e solicitadores que possuem **um sistema de proteção próprio**, os trabalhadores em regime de **contrato de trabalho de muito curta duração**, **trabalhadores no domicílio**, **trabalhadores inseridos no mercado de trabalho de forma informal**, assim como **trajetos de emprego descontínuos** que dificultam o cumprimento dos prazos de garantia, **os trabalhadores independentes que não cumprem os critérios para aceder ao subsídio por cessação de atividade**, e **trabalhadores que já excederam o prazo de concessão destes apoios e ainda não conseguiram uma reintegração no mercado de trabalho, entre outros**²³. A área da

²¹ OCDE, s.d.

²² CEREJEIRA, 2019

²³ O Seguro Social Voluntário é um instrumento de proteção social para cidadãos que não estão abrangidos por regimes obrigatórios de proteção social, no entanto, este seguro não cobre situações de desemprego. Entre os grupos abrangidos pelo Seguro Social Voluntário estão os estagiários profissionais, os bolsistas de investigação, agentes de cooperação, desportistas de alto rendimento, bombeiros voluntários, Trabalhadores marítimos e os vigias, nacionais, que exerçam atividade em barcos de empresas estrangeiras; Marítimos portugueses tripulantes de navios estrangeiros ou de empresas

cultura e do lazer é uma das faces desta realidade, mas à qual se juntam outras atividades muitas vezes ocupadas por populações económica e socialmente mais frágeis, tais como alguns grupos de imigrantes e de minorias étnicas.

Tabela 2: Proteção social de trabalhadores por conta de outrem

Trabalhadores	Proteção Social
Trabalhadores em geral	Desemprego
Trabalhadores que exercem funções públicas	Doença
Trabalhadores do serviço doméstico ²⁴	Doenças profissionais
Trabalhadores em regime de trabalho intermitente	Invalidez
Trabalhadores de atividades agrícolas	Morte
Trabalhadores da pesca local e costeira	Parentalidade
Proprietários de embarcações que integrem o rol da tripulação	Velhice
Apanhadores de espécies marinhas	
Pescadores apeados	
Membros dos órgãos estatutários que exerçam funções de gerência ou de administração ²⁵	
Membros dos órgãos estatutários	Desemprego
Trabalhadores no domicílio	Doença
	Doenças profissionais
	Invalidez
	Morte
	Parentalidade
	Velhice
Trabalhadores ativos com idade igual ou superior a 65 anos e carreira contributiva não inferior a 40 anos	Desemprego
	Doença
	Doenças profissionais
	Invalidez
	Morte
	Parentalidade
	Velhice
Praticantes desportivos profissionais	Desemprego
	Doença
	Doenças profissionais
	Invalidez
	Morte
	Parentalidade
	Velhice
Trabalhadores em regime de contrato de trabalho de muito curta duração	Desemprego
Jovens em férias escolares	Doença
	Doenças profissionais
	Invalidez
	Morte
	Parentalidade
	Velhice

mistas de pesca e Cidadãos nacionais que residam e trabalhem no estrangeiro, e não estejam abrangidos por instrumentos internacionais de Segurança Social. (Departamento de Prestações e Contribuições, 2020)

²⁴ Os trabalhadores do serviço doméstico apenas têm proteção no desemprego quanto têm contrato mensal a tempo completo com base de incidência contributiva correspondente a remuneração efetivamente recebida

²⁵ A proteção no desemprego é nos termos do Subsídio por cessação de atividade profissional descrito acima

Trabalhadores	Proteção Social	
Membros das igrejas, associações e confissões religiosas	Em Geral Desemprego Doença Doenças profissionais Invalidez Morte Parentalidade Velhice	Opção alargada Desemprego Doença Doenças profissionais Invalidez Morte Parentalidade Velhice
Trabalhadores em pré-reforma	Situações de redução da prestação de trabalho Desemprego Doença Doenças profissionais Invalidez Morte Parentalidade Velhice	Situações em que o acordo estabeleça a suspensão do contrato de trabalho Desemprego Doença Doenças profissionais Invalidez Morte Parentalidade Velhice
Pensionistas em atividade ^(a) Pensionistas de invalidez ou velhice em exercício de funções públicas	Pensionistas de invalidez Desemprego Doença ^(a) Doenças profissionais Invalidez Morte Parentalidade Velhice	Pensionistas de velhice Desemprego Doença ^(a) Doenças profissionais Invalidez Morte Parentalidade Velhice
Trabalhadores da PT Comunicações. S.A., oriundos da CTT	Desemprego Doença Parentalidade Doenças profissionais Invalidez Velhice Morte	

Fonte: DGSS.²⁶

Para colmatar o impacto da pandemia e do confinamento nos rendimentos dos trabalhadores, o governo aprovou um conjunto de medidas extraordinárias que procuram limitar o desemprego e/ou aumentar a proteção social dos trabalhadores. Paralelamente ao *layoff* simplificado, já referido anteriormente, reduziu-se o prazo de garantia para o acesso ao subsídio social de desemprego inicial, criaram-se alguns apoios extraordinários os trabalhadores independentes, assim como os apoios à família para os trabalhadores por conta de outrem e trabalhadores independentes com filhos menores de 12 anos ou, independentemente da idade, filhos com deficiência / doença crónica, devido à suspensão

²⁶ DGSS, 2020

das aulas presenciais e do fecho temporário de equipamentos sociais na área da infância e da deficiência. A Tabela 3 apresenta alguma destas medidas.

Tabela 3: Medidas extraordinárias de apoio aos trabalhadores ou à manutenção de postos de trabalho

Medidas	Descrição
Subsídio social de desemprego	<p>Destinatários: Trabalhadores por conta de outrem com o seguinte prazo de garantia: 90 dias de trabalho por conta de outrem, com o correspondente registo de remunerações, num período de 12 meses imediatamente anterior à data do desemprego; 60 dias de trabalho por conta de outrem, com o correspondente registo de remunerações, num período de 12 meses imediatamente anterior à data do desemprego, nos casos em que este tenha ocorrido por caducidade do contrato de trabalho a termo ou por denúncia do contrato de trabalho por iniciativa da entidade empregadora durante o período experimental.</p> <p>Apoio: 438,81€ (IAS) ou o valor líquido da remuneração de referência se este for mais baixo, para os beneficiários com agregado familiar; 348,61€ (80% do IAS) ou o valor líquido da remuneração de referência se este for mais baixo para os beneficiários a viver sozinhos.</p> <p>Duração: 90 dias para o primeiro caso e 60 dias no segundo caso.</p>
Apoio excecional à redução da atividade económica de trabalhador independente	<p>Março</p> <p>Destinatários: Trabalhadores Independentes que nos últimos 12 meses tenham tido obrigação contributiva em pelo menos 3 meses consecutivos há pelo menos 12 meses, e que se encontrem em situação comprovada de paragem da sua atividade ou da atividade do respetivo setor em consequência do surto de COVID-19.</p> <p>Abril</p> <p>Apoio: valor da média da remuneração registada como base de incidência contributiva no período de 12 meses anteriores ao da data da apresentação do requerimento com o limite de 1 IAS (438,81€)</p> <p>Abril</p> <p>Destinatários: Trabalhadores Independentes que, nos últimos 12 meses, tenham tido obrigação contributiva em pelo menos 3 meses seguidos ou seis meses interpolados há pelo menos 12 meses e que se encontrem em: situação comprovada de paragem da sua atividade ou da atividade do respetivo setor em consequência do surto de COVID-19; quebra de pelo menos 40% da faturação no período de 30 dias anteriores ao pedido apresentado na Segurança Social.</p> <p>Apoio: Valor da média da remuneração registada como base de incidência contributiva no período de 12 meses anteriores ao da data da apresentação do requerimento, com o limite de 1 IAS (438,81€) a base de incidência é inferior a 1,5 IAS (658,22€) ou 2/3 do valor da remuneração registada como base de incidência contributiva com o limite máximo igual à RMMG (635€), quando a base de incidência é igual ou superior a 1.5 IAS. Quando existe uma quebra abrupta e acentuada de pelo menos 40% da faturação o apoio financeiro é multiplicado pela quebra de faturação em termos percentuais</p> <p>Mai</p> <p>Apoio: Limite mínimo é o valor correspondente a 50% do valor do IAS (219,41€).</p> <p>Duração: 1 mês, prorrogável até ao máximo de 6 meses.</p>

Medidas	Descrição
Medida Extraordinária de Incentivo à atividade profissional	<p>Maio</p> <p>Destinatários: Trabalhadores Independentes que em março de 2020, se encontrem exclusivamente abrangidos pelo regime dos trabalhadores independentes e que não sejam pensionistas: tenham iniciado atividade há mais de 12 meses, sem cumprimento da obrigação contributiva em pelo menos 3 meses seguidos ou seis meses interpolados há pelo menos 12 meses; ou tenham iniciado atividade há menos de 12 meses; ou estejam isentos do pagamento de contribuições (quando se verifique a inexistência de rendimentos ou o valor das contribuições devidas por força do rendimento relevante em 2019 seja inferior a € 20,00).</p> <p>Estes trabalhadores estão elegíveis quando se encontram em situação de paragem total da sua atividade ou da atividade ou do sector de atividade em consequência da pandemia; Em situação de quebra abrupta e acentuada de, pelo menos, 40% da faturação 30 dias antes do pedido.</p> <p>Condição: Durante o período em que recebe este apoio não tem direito a receber outros apoios.</p> <p>Apoio: Corresponde ao Rendimento Relevante (70% do valor total de prestação de serviços e/ou 20% dos rendimentos associados à produção e venda de bens ou prestação de serviços no âmbito de atividades hoteleiras e similares, restauração e bebidas). Tem como limite máximo 50% do valor do IAS (219.41€) e como limite mínimo o menor valor de base de incidência contributiva mínima (93.45€)</p> <p>Duração: Duração de 1 mês, prorrogável até ao máximo de 3 meses</p>
Apoio a Situações de Desproteção Social de Trabalhadores independentes	<p>Maio</p> <p>Destinatários: Pessoas que não se encontrem obrigatoriamente abrangidas por um regime de segurança social, nacional ou estrangeiro, e que declarem o início ou reinício de atividade independente junto da administração fiscal.</p> <p>Condições: A atribuição da prestação obriga o trabalhador à declaração de início ou reinício de atividade independente junto da administração fiscal, a produção de efeitos do correspondente enquadramento no regime de segurança social dos trabalhadores independentes e da manutenção do exercício de atividade por um período mínimo de 24 meses após a cessação do pagamento da prestação.</p> <p>Apoio: 50% do IAS (219, 41€), se o valor do rendimento do agregado familiar for inferior ao valor da prestação de RSI que seria atribuída, de acordo com o artigo 10º da Lei 13/2003 na sua redação atual.</p> <p>Duração: Duração de 1 mês sendo prorrogável por um período máximo de 2 meses</p>

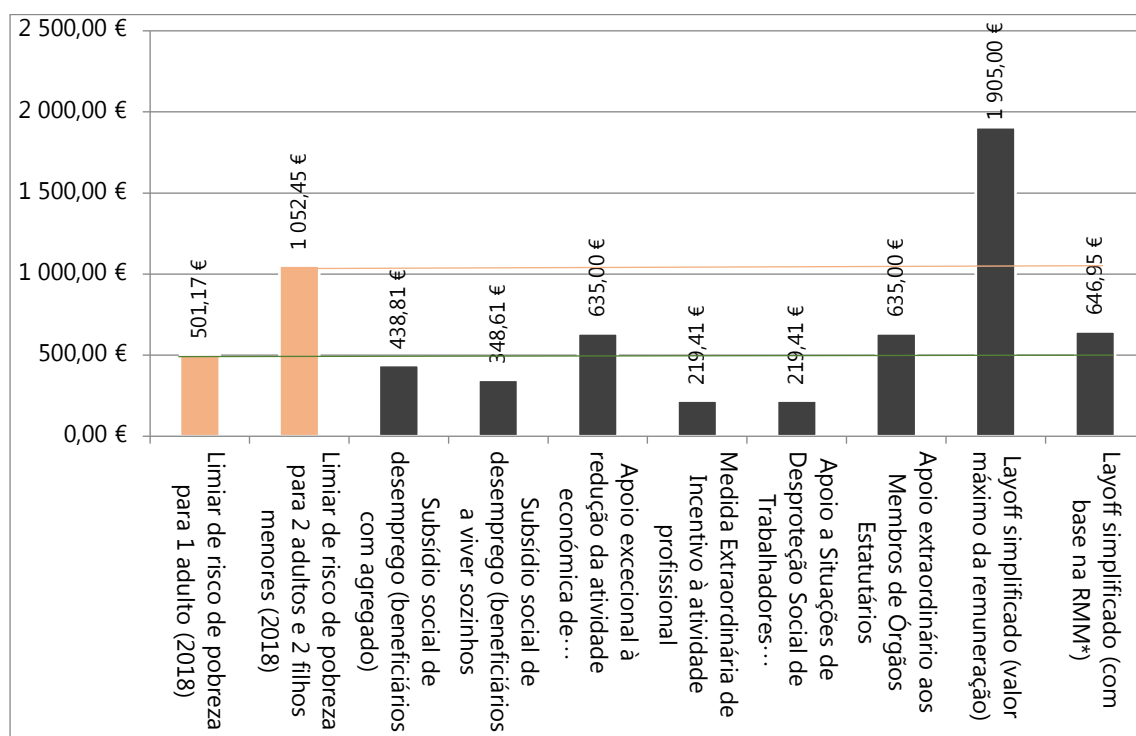
Medidas	Descrição
<p>Apoio extraordinário aos Membros de Órgãos Estatutários</p>	<p>Abril Destinatários: Sócios-gerentes de sociedades comerciais, bem como membros de órgãos estatutários de fundações, associações ou cooperativas com funções equivalentes àqueles, sem trabalhadores por conta de outrem, que estejam exclusivamente abrangidos pelos regimes de segurança social, e desenvolvam essa atividade numa única entidade que, no ano anterior, tenha tido faturação comunicada através do E-fatura inferior a 60.000€. Apoio: Valor máximo de 635€; Valor mínimo igual à remuneração registada, quando inferior a 1.5 IAS e com limite máximo de 1 IAS. Em caso de quebra abrupta e acentuada de, pelo menos, 40% da faturação o valor do apoio é multiplicado pela quebra de faturação, em termos percentuais.</p> <p>Maio Destinatários: Gerentes de sociedades por quotas bem como membros de órgãos estatutários de fundações, associações ou cooperativas com funções equivalentes àqueles, com ou sem trabalhadores por conta de outrem, que estejam exclusivamente abrangidos pelos regimes de segurança social, desenvolvam essa atividade numa única entidade que, no ano anterior, tenha tido faturação comunicada através do E-fatura inferior a 80.000€. Apoio: Limite mínimo corresponde a 50% do valor do IAS (219.41€); Duração: Duração de 1 mês, prorrogável até ao máximo de 6 meses.</p>
<p>Medida extraordinária à manutenção dos contratos de trabalho (Layoff)</p>	<p>Destinatários: Empregadores privados, incluindo IPSS, em situação de crise: encerramento total ou parcial decorrente das medidas políticas aplicadas para conter a pandemia por COVID-19; Paragem total ou parcial da atividade da empresa ou estabelecimento que resulte da interrupção das cadeias de abastecimento globais, ou da suspensão ou cancelamento de encomendas; Quebra abrupta e acentuada de, pelo menos, 40 % da faturação, no período de 30 dias anterior ao do pedido junto dos serviços competentes da segurança social, com referência à média mensal dos dois meses anteriores a esse período, ou face ao período homólogo do ano anterior ou, ainda, para quem tenha iniciado a atividade há menos de 12 meses, à média desse período. Apoio: apoio para pagamento das remunerações. O trabalhador recebe 2/3 da remuneração normal ilíquida, sendo que não pode receber menos que o salário mínimo nacional (RMMG – Remuneração Mensal Mínima Garantida) ou mais de 3 vezes a RMMG. A Segurança Social suporta 70% da remuneração paga aos trabalhadores ou um máximo de 1333.50€ e a entidade empregadora suporta o restante. Duração: duração inicial até um mês, podendo ser prorrogável até um máximo de 3 meses. Outras condições: Para beneficiar desta medida o empregador não pode despedir qualquer trabalhador através do despedimento coletivo ou por extinção do posto de trabalho durante o período de vigência do apoio recebido e nos 60 dias seguintes.</p>
<p>Complemento de Estabilização</p>	<p>Destinatários: Trabalhadores por conta de outrem em regime de <i>layoff</i> simplificado ou pelo regime de <i>layoff</i> ao abrigo do Código de trabalho entre abril e junho e cuja remuneração base em fevereiro tenha sido igual ou inferior a duas vezes o RMMG. Apoio: diferença entre os valores da remuneração base em fevereiro e ao mês em que esteve em <i>layoff</i> (ou mês em <i>layoff</i> com maior diferença). Tem como limite mínimo 100€ e limite máximo 351€. Duração: julho de 2020</p>

Fonte: Instituto Segurança Social, I.P.

Os baixos salários e os cortes de rendimento no contexto de pandemia

As medidas extraordinárias acima descritas demonstram um esforço do governo para proporcionar algum grau de proteção social a alguns grupos que se encontravam desprotegidos neste contexto de pandemia, de contração da economia e forte redução de rendimentos. Apesar destas medidas extraordinárias enquadrarem-se num conjunto de outras medidas que permitem a curto prazo reduzir algumas despesas dos agregados familiares (moratórias de crédito, regime excecional para o pagamento de rendas, diferimento ou isenção do pagamento de contribuições para a segurança social, pagamento fracionado de alguns impostos, entre outros), o montante atribuído através destas medidas e a duração dos apoios apontam claramente para um grau de proteção social baixo e insuficiente.

Gráfico 8: Valor máximo dos apoios atribuídos através das medidas excecionais



Fonte: Instituto de Segurança Social, I.P.; INE, ICOR2019

Nota: O limiar de pobreza tem como referência os rendimentos de 2018;

No caso do Layoff simplificado, o valor refere-se ao rendimento máximo auferido pelos trabalhadores e não ao apoio atribuído pela Segurança Social às empresas. Na primeira coluna referente o layoff simplificado encontra-se a remuneração de um trabalhador com rendimento igual ou superior à 2886€. Na segunda coluna encontra-se a remuneração de um trabalhador com rendimento igual à Remuneração Média Mensal de base (RMM) existente em Portugal em 2018

Neste conjunto de medidas destaca-se o valor máximo que poderá ser auferido por um trabalhador através da medida do layoff simplificado: 1 905€. No entanto, note-se que este rendimento é atribuído a um trabalhador com remuneração mensal igual ou superior

à 2 886€, valor muito distante do rendimento médio dos trabalhadores em Portugal. Na realidade, esta medida prevê um corte no rendimento dos trabalhadores de 1/3 do rendimento líquido. Mesmo considerando que a remuneração não pode ser inferior à RMMG correspondente ao período de trabalho (635€), o corte de rendimento associado a esta medida acarreta um risco de pobreza para muitos agregados familiares. Se considerarmos um trabalhador com remuneração igual à Remuneração Média Mensal de base (RMM) em 2018, ou seja, 970.42€, a entrada em *layoff* rendimento significa passar para uma remuneração muito próxima do salário mínimo nacional. Se este valor está acima do limiar de pobreza para um adulto sozinho (referente aos rendimentos de 2018), mantém-se suficientemente próximo deste limiar para que o risco de pobreza seja uma realidade dependendo da composição e do rendimento dos restantes membros do agregado familiar. Adicionalmente, neste contexto pandémico em particular, com aumento do desemprego, redução de horas de trabalho, *layoff* e forte perda de rendimento por parte de muitos trabalhadores independentes e trabalhadores informais, acresce ainda o risco de que o corte do rendimento dentro do agregado familiar possa ocorrer por via dos dois elementos adultos inseridos no mercado de trabalho.

O impacto no corte de rendimentos em Portugal é ainda mais preocupante quando olhamos para os últimos dados sobre pobreza ou exclusão social²⁷. Em 2018, 10.8% dos trabalhadores estavam em risco de pobreza, tendo esse risco aumentado face ao ano anterior. O risco de pobreza era ainda mais preocupante para os desempregados (47.5%), sendo que temos vindo a assistir ao seu aumento constante desde 2010. O risco de pobreza junto das famílias com crianças dependentes também aumentou em 2018, atingindo 18.3% destes agregados, mas ultrapassando 30% dos agregados com um adulto com crianças (33.9%) e os agregados com dois adultos e três ou mais crianças (30.2%). A estes grupos juntam-se outros que, apesar de ainda não terem sido disponibilizados os dados de 2018, apresentam consecutivamente taxas de risco de pobreza mais elevadas, tais como estrangeiros, sobretudo proveniente de países terceiros, pessoas com algum grau de incapacidade e pessoas com baixo nível de escolaridade.

Outro elemento preocupante e que deve ser compreendido à luz dos baixos salários é a baixa capacidade de poupança das famílias portuguesas. A taxa de poupança das famílias tem diminuído desde 2012 quando correspondia a 10.2% do rendimento

²⁷ INE, ICOR 2019

disponível bruto. Em 2018, apesar de um aumento face ao ano anterior, esta taxa era de 7.1%²⁸. (dados provisórios). Por outro lado, em 2019, 33%²⁹ da população não tinha condições para assegurar o pagamento de uma despesa inesperada num valor próximo a 500€ sem recorrer a empréstimo.

As moratórias, o regime excecional para o pagamento de rendas, o diferimento ou pagamento fracionado de algumas contribuições e impostos são importantes para garantir a sobrevivência imediata das famílias que viram o seu rendimento reduzir-se drasticamente. Estes pagamentos adiados irão engordar, porém, as despesas familiares no futuro, sem que todos tenham conseguido normalizar os seus rendimentos. Sublinhe-se que, mesmo para os que conseguirem recuperar as fontes de rendimento existentes antes desta pandemia, as remunerações são muitas vezes insuficientes para permitir um acréscimo de despesas ou para permitir uma poupança. Em 2018, metade da população em Portugal tinha um rendimento máximo (por um adulto equivalente) de 10 023€ anuais, ou seja, 835.25€ mensais. Paralelamente, ao longo dos últimos anos, assistimos a um aumento dos trabalhadores com salário mínimo nacional. Em 2018, 22.1% dos trabalhadores por conta de outrem auferiam esta remuneração enquanto que, em 2010, esta proporção era de 10.5%.

Os dados do Banco de Portugal sobre endividamento de particulares mostram que o período de redução da dívida total dos particulares, que ocorreu entre 2011 e 2018, tem vindo a sofrer alterações. Estes dados referem-se às *Famílias e Instituições sem fim lucrativo ao serviço das famílias*, não sendo possível isolar os resultados das famílias. No entanto, os dados do Gabinete de Proteção Financeira (GFP) da DECO³⁰, têm vindo a indicar também que os pedidos de apoio se têm mantido altos desde 2013. Em 2019, o GFP recebeu 29 154 pedidos de apoio, sendo que 63% destes pedidos foram efetuados por pessoas que se encontram inseridos no mercado de trabalho. Segundo este relatório, **na base da rutura financeira dos orçamentos das famílias e pedido de auxílio junto da GFP está em primeiro lugar a deterioração das condições laborais (21%), o que inclui o atraso no pagamento dos salários, a perda de rendimento, a redução das horas extraordinárias ou de comissões. Por outro lado, para os que regressaram ao mercado de trabalho após um período de desemprego, fizeram-no com condições**

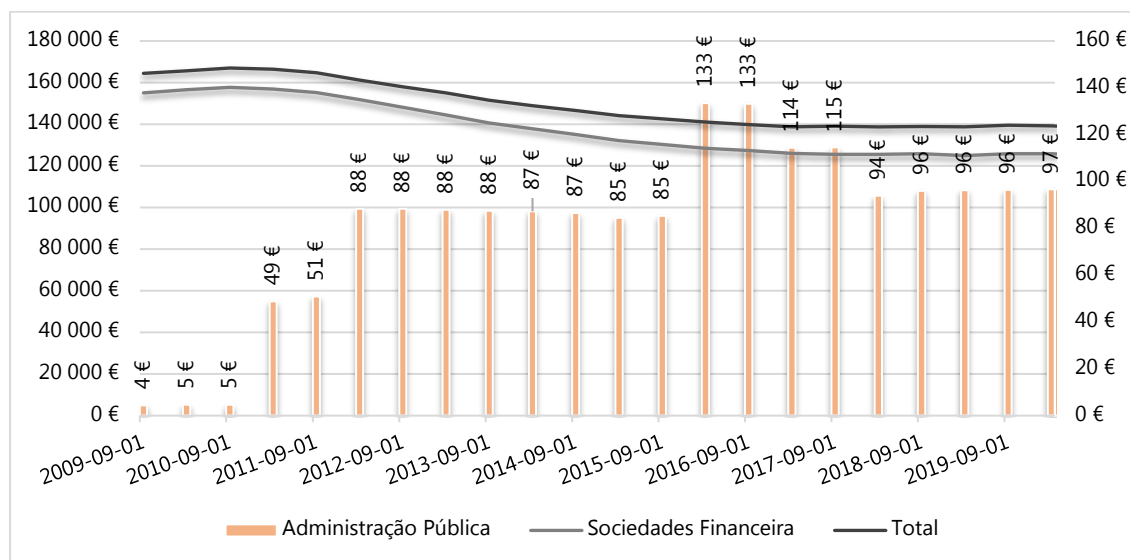
²⁸ INE, Pordata

²⁹ INE, ICOR 2019

³⁰ GFP, 2020

remuneratórios e de contrato de trabalho piores às que possuíam quando assumiram os seus créditos. O desemprego (20%), principal causa do endividamento durante o período de crise anterior, passou a ser em 2019 a segunda principal causa. O impacto da atual crise pandémica na economia e no mercado de trabalho irá provavelmente aumentar as situações de rutura do orçamento familiar.

Gráfico 9: Endividamento de particulares junto da Administração Pública e de Sociedades Financeiras (Milhões de euros)



Fonte: Banco de Portugal

Os dados do Banco de Portugal indicam também um forte aumento da dívida junto da Administração Pública, tendo este valor duplicado entre 2011 e 2020. Será importante que o período após a vigência destas medidas extraordinárias seja seguido de forte sensibilidade por parte da Administração Pública para evitar cobranças coercivas - como congelamento de contas, penhora de salário, habitação ou automóveis/motociclos, muitas vezes essenciais para deslocação para o local de trabalho ou para manter uma atividade económica - efetuadas sem qualquer análise do seu impacto negativo nos agregados familiares em termos de pobreza e exclusão social. Em 2019, as penhoras foram a quarta maior causa da rutura financeira dos orçamentos das famílias segundo os dados do GFP.

Considerações Finais

A precariedade laboral e os seus riscos ao nível da pobreza e exclusão são temas de reflexão e de debate político recorrentes. A existência de uma parte dos trabalhadores sem acesso a proteção social em situação de desemprego ou de cessação da sua atividade

económica era também conhecido. No entanto, fora deste contexto pandêmico e de crise económica em termos nacionais, a vivência individual desta condição e das suas consequências garantia um manto de invisibilidade destas situações e, muitas vezes, era remetida para o nível das escolhas e das responsabilidades pessoais. O momento único desta pandemia, com confinamento de uma parte significativa da população e fecho total ou parcial de várias atividades económicas, arrastou para uma vivência e para uma perceção coletiva as consequências negativas da precariedade laboral e dos baixos salários.

Uma intervenção governamental no sentido de aumentar a proteção social em situação de desemprego junto de grupos de trabalhadores que se encontram mais desprotegidos é claramente positiva. Em momentos de emergência social, se é importante suprir necessidades básicas, é igualmente importante como o fazemos. Entre uma aposta mais focalizada em cantinas sociais onde famílias têm de se deslocar para obter uma refeição quente ou medidas mais orientadas para assegurar um rendimento que permita aos agregados adquirirem os seus bens de necessidades básicas, a última opção atribui uma maior autonomia e dignidade a estes agregados. No entanto, não podemos nos esquecer da fragilidade destes apoios, quer porque ainda deixam de lado grupos de trabalhadores; quer porque alguns dos apoios definidos não permitem mais do que um grau de subsistência mínimo. Por outro lado, o carácter de excecionalidade e a curta duração destes apoios não coincide com as previsões de crise económica divulgadas por entidades nacionais e europeias.

É essencial que na agenda política esteja a planificação de uma proteção social mais abrangente para a "era pós-COVID-19", assim como o desenvolvimento de um mercado de trabalho com menores níveis de precariedade e com salários que permitam às famílias garantir condições materiais e sociais dignas, o que implica igualmente garantir uma capacidade de poupança que se possa traduzir em alguma estabilidade económica em momentos, individuais ou coletivos, de crise. Importa assim que o planeamento da retoma económica e social seja baseado numa reflexão profunda sobre o modelo de sociedade que se pretende.

Referências bibliográficas

- CEREJEIRA, J. (Coord. Científica) (2019). *Relatório sobre Emprego e Formação – 2018*. Centro de Relações Laborais. Lisboa. Consultado em junho em <https://www.crlaborais.pt/docuOments/10182/13353/Relatório+emprego+e+formação++2018/dd6a7865-9ebd-433f-b214-f5f9c3e6134d>
- Departamento de Prestações e Contribuições. (2020). *Guia Prático - Inscrição, Alteração e Cessação do Seguro Social Voluntário*. Instituto da Segurança Social, I.P. Lisboa. Consultado em julho de 2020 em http://www.seg-social.pt/documents/10152/26105/1004_inscricao_admissao_cessacao_ssv/7c972a7c-7c05-4242-a9d0-244c6304da85)
- DGSS (2020). *Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social – Trabalhadores por Conta de Outrem*. Direção-Geral da Segurança Social. Lisboa. Consultado em junho de 2020 em http://www.seg-social.pt/documents/10152/58902/Guia_TCO/55116df3-c41d-4bc9-983a-b591c8db1bcf
- GPF (2020). *Boletim Estatístico 2019. O Sobre-endividamento, os rendimentos e as despesas das famílias*. Gabinete de Proteção Financeira da DECO. Consultado em julho de 2020 em <https://gasdeco.net/activeapp/wp-content/uploads/2020/01/Boletim-Estat%C3%ADstico-GPFDECO-2019.pdf>
- IEFP (2020). Informação Mensal. Mercado de Emprego. Maio de 2020. Consultado em julho de 2020 em <https://www.iefp.pt/documents/10181/9766505/Informação+Mensal+maio+2020.pdf/50de32c6-54eb-4383-9acf-c2b050aa981e>
- INE (2020a). Estimativas mensais de Emprego e Desemprego: Maio de 2020. Destaque do INE à Comunicação Social, de julho de 2020. Consultado em julho de 2020 em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUE_Sdest_boui=415271451&DESTAQUESmodo=2
- INE (2020b). Metainformação. Consultado em junho de 2020 em <http://smi.ine.pt/>

INE (2020c). COVID-19: acompanhamento do impacto da pandemia nas empresas - 2ª quinzena de maio 2020. Destaque do INE à Comunicação Social, de julho de 2020. Consultado em junho de 2020 em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUE_Sdest_boui=436445521&DESTAQUESmodo=2

ISS, IP (2020a). Subsídio de desemprego. Consultado em junho de 2020 em <http://www.seg-social.pt/subsidio-de-desemprego>

ISS, IP (2020b). Subsídio social de desemprego. Consultado em junho de 2020 em em <http://www.seg-social.pt/subsidio-social-de-desemprego>

ISS, IP (2020c). Subsídio por cessação de atividade. Consultado em junho de 2020 em <http://www.seg-social.pt/subsidio-por-cessacao-de-atividade>

ISS, IP (2020d). Subsídio por cessação de atividade profissional. Consultado em junho de 2020 em <http://www.seg-social.pt/subsidio-por-cessacao-de-atividade-profissional>

ISS, IP (2020e). COVID-19. Medidas de apoio excecionais. Consultado em junho de 2020 em <http://www.seg-social.pt>

Legislação

Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18 de junho. Diário da República n.º 117/2010, Série I. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

Decreto-Lei 64/2012, de 15 de março. Diário da República n.º 54/2012, Série I. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social

Decreto-Lei 65/2012, de 15 de março. Diário da República n.º 54/2012, Série I. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social

Decreto-Lei 12/2013, de 25 de janeiro. Diário da República n.º 18/2013, Série I. Lisboa: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social

Indicadores

Banco de Portuga (2020). “Endividamento dos Particulares por sector financiador; Mensal” . Consultado em julho de 2020 em:

<https://bpstat.bportugal.pt/dados/series?mode=graphic&svid=xe-AAAAAA.yBe->

[AAAAAAA.yRe-AAAAAAA.yhe-AAAAAAA.yxe-AAAAAAA.!kkkkk!A!C!10!!!False!13!!18!!!B:1jYd4Z:WanJlpQKdoRgWsO_zvnfLJhyzG8&series=12457927,12457928,12457929,12457930,12457931](#)

Eurostat (2020), *Income and Living Condition*. Consultado em junho de 2020 em <https://ec.europa.eu/eurostat/web/income-and-living-conditions/data/database>

Eurostat (2020); *Labour Force Survey*. Consultado em junho de 2020 em <https://ec.europa.eu/eurostat/web/lfs/data/database>

GEP/MTSS (2020). Indicadores COVID-19 MTSS. 09 de junho de 2020. Consultado em junho de 2020 em www.gep.mtsss.gov.pt/indicadores-covid-19-mtsss

INE (2019e). *Inquérito às Condições de Vida e Rendimento*. Consultado em junho de 2020 em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_base_dados

INE (2020d). *Inquérito ao Emprego*. Consultado em junho de 2020 em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0009863&contexto=bd&selTab=tab2

PORDATA (2020), Taxa de poupança das famílias. INE, PORDATA. Consultado em julho de 2020 em <https://www.pordata.pt/Portugal/Taxa+de+poupança+das+famílias-2340>

OCDE (s.d). Social Benefit Recipients Database (SOCR). Consultado em junho em <http://www.oecd.org/social/recipients.htm>

Outras fontes

Moreira, Cristina Faria (2020). “Em duas semanas, Rede de Emergência Alimentar recebeu mais de 3100 pedidos de ajuda.” Público, 04 de abril de 2020. Consultado em junho de 2020 em <https://www.publico.pt/2020/04/04/local/noticia/duas-semanas-rede-emergencia-alimentar-recebeu-3100-pedidos-ajuda-1910842>

Tribuna, Mara e Lusa (2020). “Covid-19 empurra mais 60 mil para o Banco Alimentar. Há nova campanha nos supermercados e na Net” . Público, 21 de maio de 2020. Consultado em junho de 2020 em <https://www.publico.pt/2020/05/21/sociedade/noticia/covid19-empurra-60-mil-banco-alimentar-ha-nova-campanha-supermercados-net-1917519>