

# **A equidade intergeracional no trabalho em Portugal**

*Policy brief*

**Pedro S. Martins**

Queen Mary University of London  
& Nova School of Business and Economics

*1 de agosto de 2021*

## 1. Introdução

O estudo principal conduzido neste projeto apresenta evidência empírica para informar as respostas às seguintes questões: Como têm variado os resultados das várias gerações de trabalhadores em Portugal ao longo dos últimos 30 anos? Que ilações se podem tirar quanto à equidade intergeracional no mercado de trabalho? Que políticas públicas poderão aumentar a equidade intergeracional no país? Neste *policy brief*, concentramos a nossa atenção na última questão.

A título de enquadramento, referimos que o estudo principal é adota uma perspetiva empírica, geracional e longitudinal. São analisados microdados de trabalhadores de diferentes idades e em diferentes anos, acompanhando individualmente cada trabalhador em cada coorte ao longo de um período de até 30 anos. O estudo caracteriza a participação no setor privado do mercado de trabalho bem como os resultados dessa participação ao longo de um período alargado (de 1986 a 2018 na maior parte dos casos), incluindo os períodos de entrada, maturidade ou saída do mercado de trabalho de cada coorte. O enfoque é colocado nas gerações, definidas como conjuntos de indivíduos nascidos num determinado período de tempo. A análise empírica é desenvolvida, em grande medida, com recurso a uma base de microdados de Portugal particularmente rica: os “Quadros de Pessoal”. Usamos também o Inquérito ao Emprego (Instituto Nacional de Estatística) e os microdados dos registos de remunerações e prestações sociais do Instituto de Informática da Segurança Social.

Na primeira parte deste *policy brief*, apresentamos uma versão resumida dos nossos resultados. De seguida, apresentamos um conjunto de sugestões de políticas públicas associadas a esses resultados. Sublinhamos que estas propostas encerram necessariamente alguma subjetividade, de forma diferente do carácter científico das conclusões principais do estudo, resultantes de análises empíricas de várias bases de dados.

## **2. Principais resultados**

### **2.1 As pessoas**

Nas análises que desenvolvemos, encontramos uma constante recomposição do mercado de trabalho de Portugal, na sua vertente do setor privado, ao longo das últimas quatro décadas, com diferentes importâncias relativas de cada geração em cada ano. As gerações nascidas nos anos 60 e 70 destacam-se pela sua importância numérica em grande parte do período analisado (1982-2018), a primeira (anos 60) apenas sendo suplantada pela geração nascida nos anos 80 a partir de 2013.

Analisamos também a taxa de desemprego por geração e idade. Encontramos taxas de desemprego particularmente elevadas para os mais jovens. Por outro lado, a taxa de desemprego de cada geração é mais elevada que a da geração anterior, mesmo quando considerando os mesmos anos de idade.

Os resultados indicam diferenças particularmente claras entre as gerações ao nível da feminização do mercado de trabalho, com um aumento claro da percentagem de mulheres de geração para geração, até pelo menos à geração dos anos 70. Por exemplo, enquanto que a percentagem de mulheres no emprego formal praticamente não ultrapassa os 25% para a geração nascida nos anos 20, este valor é de quase 50% para as gerações nascidas nos anos 80 e 90.

Encontramos ainda diferenças muito pronunciadas nos níveis de escolaridade médios entre gerações, com valores próximos dos doze anos de escolaridade para as gerações dos anos 80 e 90 – e de apenas sete anos de escolaridade para as gerações nascidas nos anos 20 e 30. Enquanto a geração dos anos 60 não chega aos nove anos de escolaridade, a dos anos 70 ultrapassa já os 10,5 anos – um salto de quase dois anos de escolaridade entre gerações espaçadas por apenas dez anos.

### **2.4 As empresas**

Analisamos também o perfil das empresas em Portugal, considerando todas aquelas que empregam trabalhadores em pelo menos um ano ao longo do período 1986-2018. São estas empresas que são as grandes responsáveis pela intermediação dos efeitos ao nível da equidade intergeracional analisados neste trabalho. Definimos seis gerações de empresas, nomeadamente aquelas que foram fundadas até 1969, entre 1970 e 1979, e nas décadas seguintes até 2010 e 2018.

Verificamos que as empresas mais antigas, fundadas até 1986, são compostas por um máximo de cerca de 25 mil empresas por ano, reduzindo-se até cerca de 15 mil empresas em 2018. Além disso, os números máximos de empresas por geração são cada vez maiores de

geração para geração (100, 140, e 170 mil empresas para as empresas fundadas nos anos 80, 90 e 2000, respetivamente). Encontramos ainda que a quebra do número de empresas, por geração, ao longo do tempo, agrava-se para as gerações mais recentes. Este efeito é particularmente claro nas empresas fundadas ao longo da década de 2000, ao enfrentarem a crise financeira internacional e a crise das dívidas públicas nos seus primeiros anos de atividade. A análise sublinha também a pequena dimensão de grande parte das empresas e um processo de convergência forte dos seus volumes de negócios, mesmo entre empresas de diferentes gerações.

Estas dinâmicas de crescimento e de contração sublinham os desafios vários enfrentados pelas empresas na sua atividade. Estas dinâmicas antecipam também interações com a equidade intergeracional ao nível dos trabalhadores, como a propensão das empresas jovens tanto em serem criadas por trabalhadores jovens como a contratarem trabalhadores jovens, os níveis salariais praticados e os tipos de contratos de trabalho utilizados.

## 2.5 Os salários

Encontramos níveis elevados de convergência nos salários base *médios* de quatro das principais gerações estudadas aqui – as gerações nascidas nos anos 40, 50, 60 e 70. Todas estas gerações apresentam salários base reais médios de cerca de 900 euros ao longo da década de 2010. Por outro lado, as três primeiras gerações apresentam salários de cerca de 800 euros ao longo da década anterior. No entanto, os salários das gerações mais velhas eram ainda mais baixos, em termos reais, em anos anteriores, nomeadamente na década de 80 e na década de 90, com valores médios de apenas 600 euros ou menos.

Analisamos também as medianas dos salários, menos influenciáveis por valores mais elevados, não necessariamente representativos. Considerando o caso do salário base, encontramos valores significativamente mais baixos (como esperado) mas também mais estáveis que no caso da média. Efetivamente, grande parte das gerações, ao longo de grande parte do período considerado, apresentam salários medianos mensais reais de apenas cerca de 600 euros.

Focando-nos nos últimos 20 anos, os resultados sugerem um (duplo) planalto, tanto no pré- como no pós-crise de 2008-2013, em que há relativamente pouca diferenciação salarial, em termos médios, entre os trabalhadores das diferentes gerações, apesar das grandes diferenças nos seus perfis. Este efeito de "planalto" pode resultar do cancelamento mútuo destas diferenças, nomeadamente as que levam a salários mais elevados e as que puxam no sentido oposto. Por exemplo, a maior escolaridade das gerações mais novas (e o aumento de produtividade e de remunerações que daí deveria resultar) poderá ser contrabalançada pela maior experiência e antiguidade nas empresas das gerações mais velhas.

Outra perspetiva para a elevada convergência dos salários base médios entre as diferentes gerações prende-se com a relevância do salário mínimo nacional e da contratação coletiva, levando a um nível muito elevado de compressão salarial. Analisamos este tema

calculando a percentagem de trabalhadores de cada geração em cada ano que recebe uma remuneração base igual ao valor do salário mínimo desse mesmo ano. Os resultados indicam que, ao longo dos 33 anos analisados, cada nova geração tendem a apresentar uma grande percentagem de trabalhadores a auferir o salário mínimo, de cerca de 30% ou mais, nos seus primeiros anos no mercado de trabalho. No entanto, enquanto que essa percentagem diminuiu para 10% passados cerca de 15 anos no caso da geração dos anos 70, o peso dos trabalhadores com salário mínimo manteve-se a níveis mais elevados (cerca de 20%) para a geração dos anos 80. Esta diferença será explicada pelos aumentos pronunciados do salário mínimo nos anos recentes.

## **2.6 O retorno da educação**

No quadro dos planaltos salariais para gerações com características muito diferentes, analisamos também a associação da educação (escolaridade) aos salários. Os nossos resultados indicam uma tendência pronunciada de redução do prémio salarial da educação, nomeadamente entre as gerações nascidas nos anos 50 (um prémio de 9,1%) e as gerações nascidas nos anos 90 (um prémio de pouco mais de metade, 4,8%). Por outras palavras, o contributo da escolaridade para a melhoria dos rendimentos individuais do trabalho é muito mais significativo para os trabalhadores das gerações mais antigas do que para aqueles nascidos nas últimas décadas.

Uma variante adicional desta análise foca-se nos rendimentos *totais* do trabalho, considerando os vários anos em que cada indivíduo trabalha. Esta abordagem procura apreciar também eventuais diferenças ao nível dos períodos de não-emprego. Encontramos, mais uma vez, que as gerações mais recentes tendem a ter prémios salariais mais baixos. No entanto, neste caso, a quebra do prémio salarial da educação verifica-se quase exclusivamente para a geração nascida nos anos 90, com valores de entre 6% e 7%. Para as restantes gerações, o prémio salarial é bastante semelhante, com valores entre 9% e 10%.

Globalmente, estes resultados indicam que a escolaridade aumenta a probabilidade de emprego, além de aumentar o salário entre os empregados. Este efeito ao nível do emprego é particularmente relevante junto das gerações mais jovens, em que as ligações ao mercado de trabalho tendem a ser mais frágeis. Em todo o caso, mesmo considerando esta última dimensão, o prémio salarial da educação tem vindo a descer junto das últimas gerações. Por outras palavras, enquanto que as gerações mais jovens tem beneficiado de níveis de escolaridade muito mais elevados que os das gerações anteriores, a relação desses níveis de escolaridade com os rendimentos do trabalho tem sido menor.

## **2.7 Os contratos de trabalho**

Outra vertente das políticas de emprego com potenciais reflexos na equidade intergeracional é o enquadramento jurídico dos contratos de trabalho. Esta questão aplica-se em

particular ao caso dos contratos de trabalho a termo. Aqui analisamos a probabilidade de uso do contrato a termo entre as diferentes gerações e anos. Os resultados indicam uma grande estabilidade na prevalência destes contratos ao longo do tempo - mas também diferenças significativas na prevalência destes contratos junto dos trabalhadores de diferentes gerações, nomeadamente as três mais recentes (gerações dos anos 70, 80 e 90). A geração dos anos 70 apresenta prevalências de contratos a termo na ordem dos 30% durante os 17 anos analisados, uma percentagem que aumenta para entre 40% e 50% para a geração seguinte e para mais de 60% para a geração dos anos 90.

Também analisamos a importância dos contratos a termo como forma de (re-)entrada no mercado de trabalho (para aqueles não empregados no ano anterior). Neste caso encontramos pesos dos contratos a termo superiores a 30% em quase todas as gerações e anos. Por outro lado, estes pesos são também relativamente constantes ao longo do tempo para cada geração e maiores quanto mais jovem a geração. Por exemplo, enquanto que os contratos a termo representam cerca de 60% das novas contratações entre os trabalhadores nascidos nos anos 70, esta percentagem aumenta para 70% entre os nascidos nos anos 80 e para cerca de 80% para os nascidos nos anos 90.

A estabilidade no emprego é outra dimensão do mercado de trabalho potencialmente importante ao nível da equidade intergeracional. Esta estabilidade está relacionada com o tema dos contratos de trabalho mas inclui também outras questões mais gerais, como as transições entre empregos e de e para o desemprego. Os resultados indicam que as gerações mais antigas têm níveis de antiguidade médias mais elevados mas também que a antiguidade média de cada geração tem tendência a aumentar ao longo do tempo.

## **2.8 As recessões**

Outra dimensão relevante da equidade intergeracional prende-se com a sensibilidade dos salários das diferentes gerações às condições do mercado de trabalho. Na primeira análise encontramos que, em quase todas as gerações, o desemprego tem um efeito negativo no salário real dos trabalhadores em causa. De seguida consideramos não só a taxa de desemprego em cada ano mas também a taxa de desemprego no ano em que o trabalhador entra no mercado de trabalho. Os resultados indicam que a taxa de desemprego no ano em que o trabalhador entra no mercado de trabalho tem um impacto tão grande ou mesmo maior que o da taxa de desemprego em cada ano. Por exemplo, o efeito da taxa de desemprego na entrada é de 1,1% enquanto que o efeito da taxa de desemprego no ano é de 0,7%. Trata-se de um efeito de “cicatriz” (“scarring”) ao perdurar para além do próprio ano de entrada no mercado de trabalho.

Este resultado configura uma situação de iniquidade intergeracional: fatores que estão fora do controlo de cada geração (a situação do ciclo económico) aquando do começo das suas carreiras profissionais acabam por ter influência ao longo da sua vida laboral subsequente. Nesta medida, os resultados sublinham também a importância de suavizar o ciclo (macro-)económico, evitando oscilações grandes da taxa de desemprego. Estas oscilações provocam não só efeitos

de curto prazo – nomeadamente junto dos trabalhadores a procurar emprego nos períodos de desemprego mais elevado – mas também efeitos de longo-prazo, no caso dos trabalhadores jovens que entram no mercado de trabalho nesses períodos.

## 2.11 As prestações sociais

A segurança ou proteção social é outra dimensão importante das políticas públicas com influência na equidade do mercado de trabalho. Além das pensões por velhice, a possibilidade de os trabalhadores receberem prestações financeiras substitutivas dos rendimentos laborais em situações de desemprego, doença ou parentalidade constitui uma importante forma de redução dos riscos a que todos os trabalhadores estão sujeitos. Estas prestações podem, assim, constituir um ganho significativo de bem-estar, nomeadamente quando os seus benefícios (seguros via prestações acima) mais do que compensam os seus custos (contribuições de empregadores e trabalhadores quando empregados). Por outro lado, a segurança social pode ter uma dimensão intergeracional muito significativa. Por exemplo, a relação entre benefícios e custos pode ser muito diferente para trabalhadores de diferentes idades e diferentes gerações. Parte destas diferenças resultam de forma natural e direta: por exemplo, as pensões de velhice só são pagas aos mais velhos enquanto as prestações de parentalidade só são pagas aos mais novos. Por outro lado, o acesso a estes benefícios pode ser alterado ao longo do tempo, implicando que gerações diferentes acabem por receber benefícios líquidos diferentes, mesmo quando se considera o período completo de vida de cada geração.

Analisamos empiricamente esta questão utilizando uma base de dados da segurança social com informação mensal sobre todos os trabalhadores em Portugal desde janeiro de 2000 até setembro de 2010. Esta base inclui não só os registos de remunerações de diferentes tipos de trabalho (trabalhadores por conta de outrem, independentes, membros de órgãos estatutários, e serviço doméstico) como também várias prestações sociais durante a vida ativa (subsídio de desemprego, subsídio de doença, subsídio de parentalidade, e subsídio de "layoff"). Consideramos o rácio dos subsídios em relação ao valor das contribuições por geração. Esta abordagem contrasta de forma direta aquilo que cada geração está a pagar à segurança social com aquilo que cada geração está a receber da segurança social.

Verificamos que os trabalhadores nascidos nos anos 40 (60) recebiam, durante a década de 2010, em subsídios de desemprego e outros mais de 80% (menos de 25%) do valor que eles e os seus empregadores contribuíam para a segurança social através dos descontos nas suas remunerações. Esta análise ilustra iniquidades geracionais significativas no que diz respeito as prestações anteriores à transição para a inatividade, uma área pouco estudada em oposição ao caso das pensões de reforma. Decompomos ainda os resultados entre os diferentes tipos de subsídios, detetando-se uma grande importância do subsídio de desemprego, cujo valor chega a representar mais de metade (55,1%) da totalidade das prestações recebidas pela geração dos anos 40 - e apenas 13,7% no caso da geração dos anos 70.

Estas disparidades geracionais na utilização dos subsídios (pré-aposentação) da

segurança social resultam de vários fatores. Desde já, os trabalhadores mais velhos terão, em média, carreiras contributivas mais longas, permitindo assim a sua qualificação em quase todos os casos para o subsídio de desemprego via cumprimento do prazo de garantia (ao contrário de muitos trabalhadores jovens). Os trabalhadores mais velhos terão ainda direito a montantes mais elevados do próprio subsídio e, sobretudo, durações do subsídio muito mais longas, de acordo com a legislação aplicável durante a década de 2010 aqui analisada.

### 3. Políticas públicas

No quadro dos resultados apurados neste estudo e resumidos em cima, que políticas públicas poderão oferecer melhores perspetivas de promover a equidade intergeracional no trabalho em Portugal? Propomos aqui algumas sugestões:

#### 1. *Reduzir a volatilidade macroeconómica e os efeitos permanentes das recessões.*

Este estudo encontra efeitos de “cicatrices” criadas pela entrada no mercado de trabalho em períodos de recessão. Estes efeitos implicam que duas pessoas semelhantes mas nascidas em anos diferentes poderão ter resultados muito diferentes em termos dos seus salários ao longo das suas carreiras apenas pelo facto de uma entrar no mercado de trabalho num período de crescimento e a outra num ano de recessão.

Neste contexto, medidas que reduzam a volatilidade do ciclo económico irão contribuir para a equidade intergeracional. Um exemplo importante destas medidas são as políticas orçamentais contra-cíclicas, com superávites em períodos de crescimento e défices em períodos de contração. Ajustar as despesas públicas e a política fiscal ao longo do ciclo económico de forma a contrabalançar, no sentido oposto, as flutuações de outras componentes da procura agregada, como o consumo interno ou a balança comercial, aumenta a estabilidade macroeconómica. Este enquadramento reduzirá, assim, as “cicatrices” junto daqueles que entram no mercado trabalho durante recessões, aumentando assim a equidade intergeracional.

Dado que, mesmo com estas medidas, a volatilidade do ciclo económico não poderá ser eliminada (como se verificou durante a crise pandémica), é importante também procurar contrariar o efeito das recessões no trabalho. Neste caso, as políticas ativas de emprego podem desempenhar um papel relevante e merecem mais atenção nas suas vertentes de promoção da equidade intergeracional. Estas políticas procuram reforçar a empregabilidade e o rendimento do trabalho, nomeadamente dos desempregados. Elas incluem um conjunto alargado de medidas, como os estágios subsidiados, os incentivos à contratação, os apoios ao empreendedorismo, o trabalho socialmente útil, e ainda a formação profissional. Tratam-se de medidas desenvolvidas pelo serviço público de emprego de cada país (o Instituto de Emprego e Formação Profissional no caso de Portugal), em muitos casos através de parcerias com entidades dos setores privado e social.

Neste contexto, reformas que alarguem e melhorem a qualidade das medidas ativas de emprego poderão aumentar a equidade intergeracional. Estas reformas poderão passar pelo aumento do financiamento público atribuído a este tipo de medidas, um maior direcionamento destas medidas para os jovens, a redução de efeitos de ‘peso morto’ (e.g., apoios à contratação a empresas que iriam contratar mesmo sem os apoios), e ainda a melhoria da qualidade da formação profissional e da sua ligação às necessidades das empresas. Estas medidas poderão contrabalançar os efeitos negativos das recessões não só nos salários (aumentando a produtividade dos trabalhadores) como também no próprio emprego.

## *2. Corrigir desequilíbrios geracionais nas contribuições e recebimentos da segurança social (durante o período ativo).*

Numa análise focada no período 2000-2010, o estudo encontra diferenças geracionais pronunciadas, durante o período ativo dos trabalhadores, na relação entre as contribuições e recebimentos junto da segurança social. Especificamente, as gerações mais jovens pagam muito mais à segurança social em relação ao que recebem a título de subsídios de desemprego, doença e parentalidade, quando comparadas com as gerações mais velhas.

Esta desequilíbrio intergeracional pode resultar de vários fatores, factores esses que adquirem assim relevância em termos das políticas públicas relevantes para corrigir esta situação. Uma das principais explicações possíveis consiste na legislação que estabelece os critérios de elegibilidade junto dos subsídios em causa e o grau de generosidade dos mesmos. Estes últimos parâmetros incluem a duração e montantes dos apoios e os requisitos para a manutenção dos mesmos (como a procura ativa de emprego no caso do subsídio de desemprego). A revisão desta legislação pode, assim, ser uma ferramenta importante na correção destes desequilíbrios, nomeadamente restringindo a elegibilidade e ou generosidade de alguns subsídios junto dos trabalhadores mais velhos ou alargando-as no caso dos trabalhadores mais jovens.

Este tipo de ajustamentos será particularmente importante na vertente do subsídio de desemprego, desde já procurando evitar-se a utilização deste como uma “ponte” entre o emprego e a reforma (antecipada ou não). Note-se que algumas medidas neste sentido foram tomadas no contexto do Programa de Ajustamento Económico e Financeiro de 2011-2014. Um exemplo consiste na convergência, ainda que limitada, da duração máxima do subsídio de desemprego para trabalhadores de diferentes idades. Outro exemplo envolve o reforço do apoio e monitorização da procura ativa de emprego por parte de desempregados subsidiados, incluindo os mais velhos. Desconhece-se, no entanto, o grau em que a inequidade intergeracional descrita aqui foi reduzida através dessas medidas (o acesso a dados mais recentes, atualmente não disponível, poderia permitiria esclarecer esta questão).

Outros fatores potencialmente relevantes para os desequilíbrios geracionais aqui descritos são os diferentes graus de incidência das situações que dão origem aos subsídios, como a probabilidade de desemprego em diferentes idades. No entanto, como vimos anteriormente, a taxa de desemprego tende a reduzir-se significativamente com a idade, não sendo assim um fator relevante no desequilíbrio geracional entre contribuições e recebimentos junto da segurança social (até por influenciar os rácios no sentido oposto do desequilíbrio identificado no estudo). O caso do subsídio de parentalidade aponta no mesmo sentido. Apenas o caso do subsídio de doença poderia ter relevância neste caso, sendo que a sua expressão quantitativa é muito menor que o subsídio de desemprego.

### *3. Promover a utilização mais alargada dos contratos de trabalho sem termo.*

Outra vertente clara de inequidade intergeracional documentada no estudo prende-se com a utilização crescente dos contratos de trabalho a termo junto das gerações mais jovens. Este resultado pode implicar níveis crescentes de segmentação laboral e instabilidade profissional (e pessoal) para as novas gerações, com efeitos negativos a vários níveis. Alguns dos principais exemplos serão a aquisição de capital humano (menor investimento em formação profissional por parte das empresas e maior número e duração de períodos de desemprego entre contratos de trabalho a termo) e a conciliação da vida profissional com a vida pessoal, incluindo decisões sobre fertilidade. A própria produtividade da economia pode ressentir-se da utilização “excessiva” destes contratos, dados os potenciais efeitos negativos na acumulação de capital humano e os custos da rotação elevada de trabalhadores.

A definição das propostas de políticas públicas mais adequadas neste contexto deve resultar de uma análise rigorosa dos fatores explicativos do crescimento destes contratos e a sua incidência junto das novas gerações. Por exemplo, o crescimento destes contratos pode dever-se em grande medida ao aumento de necessidades, por parte das empresas, de emprego de cariz temporário, no quadro dos níveis elevados de instabilidade macroeconómica (com recessões frequentes). Neste caso, a melhor forma de reduzir o peso destes contratos passa pela estabilização da macroeconomia, na linha de uma proposta anterior.

Outra explicação potencialmente relevante do crescimento dos contratos a termo passa pelo aumento, em Portugal, do peso de setores económicos que fazem grande uso deste tipo de vínculos laborais, por exemplo por terem uma componente sazonal relevante. Exemplos importantes são o setor do turismo e da agricultura (e agro-indústria) e, até certo ponto, a própria construção civil. Neste contexto, reduzir o peso dos contratos a termo implica reorientar a economia para outras atividades, uma tarefa que pode ser particularmente complexa e também encerrar um risco económico e social significativo de reduzir o volume total de emprego no mercado de trabalho.

Uma última explicação adicional potencialmente relevante prende-se com a rigidez e o risco jurídico associados à cessação individual de contratos de trabalho sem termo (“permanentes”) por causas imputáveis aos trabalhadores (“subjetivas”). Portugal continua a ser um dos países da OCDE com indicadores mais desfavoráveis a este nível. Esta situação implica custos elevados para as empresas associados à possível necessidade de procederem a um despedimento, no futuro, de um trabalhador com contrato sem termo – negociação e pagamento de indemnizações, possível obrigação de reintegração do trabalhador pelo tribunal, pagamento de salários referentes ao período em que o julgamento está a decorrer, etc. Neste contexto, em comparação com outros países com restrições menos apertadas à volta do despedimento individual de contratos sem termo, não é surpreendente que as empresas portuguesas mostrem uma maior preferência por contratos a termo. Neste caso, a política pública mais apropriada para a redução do peso dos contratos a termo - e a sua substituição por contratos permanentes - passa pela redução dos custos associados a estes últimos.

A introdução de restrições adicionais à utilização de contratos a termo será uma medida apropriada apenas no contexto em que se verifique uma utilização excessiva destes contratos pelas empresas de forma desligada aos motivos em cima (instabilidade económica e custos dos contratos permanentes). Importa ter presente que este tipo de abordagem política (restrições legais aos contratos a termo) pode pôr em causa a criação de uma percentagem significativa destes contratos, reduzindo assim as oportunidades de emprego, nomeadamente para os jovens, além de afetar negativamente o próprio crescimento económico. Por outras palavras, simplesmente restringir o conjunto de circunstâncias em que os contratos a termo são legais pode reduzir o número deste tipo de contratos sem aumentar o número de contratos sem termo, com custos sociais e económicos significativos.

#### *4. Contrariar a perda do impacto da educação junto das gerações mais jovens.*

O estudo aponta para reduções importantes do aumento salarial associado à conclusão de níveis mais elevados de escolaridade no caso das gerações mais novas. Por outras palavras, a escolaridade continua a estar associada a aumentos salariais mas essa relação é mais fraca para as gerações que entraram no mercado de trabalho mais recentemente. Este resultado sugere, assim, uma menor valorização pelas empresas, em termos relativos, da escolaridade obtida pelas novas gerações. Por outras palavras, o aumento da escolaridade dos trabalhadores resultante da expansão do sistema de educação pode ter excedido o aumento da procura por trabalhadores mais qualificados por parte das empresas. Outra perspetiva passa pela hipótese que o aumento da oferta educativa pode não ter correspondido ao aumento da procura de trabalhadores por parte das empresas ao nível dos perfis específicos, em termos qualitativos (e.g., áreas de cursos superiores ou de cursos profissionais). Por exemplo, o aumento do número de licenciados em Portugal pode ter acontecido em áreas com uma ligação mais fraca à procura por parte das empresas.

Uma resposta importante ao nível das políticas públicas a este resultado – e às interpretações aqui oferecidas – passa por medidas que reforcem a qualidade da escolaridade proporcionada pelo sistema educativo, independentemente das áreas de educação em causa. Além disso, as políticas públicas podem aumentar o ajustamento dos conteúdos dos diferentes cursos às necessidades das empresas. Neste contexto, o reforço do sistema de informação de mercado de trabalho pode ser particularmente útil, ao disponibilizar dados junto dos jovens que estão a decidir os seus percursos escolares. Neste sentido, a estimação e difusão dos resultados ao nível dos empregos e salários dos diplomados dos diferentes cursos (tanto de nível superior como junto do ensino secundário profissional) pode facilitar o processo de escolha dos alunos e a sua orientação para áreas com maior potencial ao nível dos efeitos junto do mercado de trabalho.

Esta reorientação e aprofundamento das políticas públicas de educação e formação teria como resultado um reforço da ligação entre escolaridade e salários, melhorando o alinhamento entre a procura e a oferta de trabalho, potencialmente revertendo o padrão de quebra do retorno da educação encontrado no estudo para os mais jovens. A maior visibilidade dos

resultados ao nível do mercado de trabalho dos cursos de cada instituição de ensino (superior ou profissional) poderia ainda ser um elemento precioso para o ajustamento do leque de cursos e dos seus conteúdos por parte dessas instituições. Note-se que, em geral, estas instituições (sobretudo ao nível dos cursos profissionais) dispõem de informação muito limitada e em geral não representativa e não comparável sobre o impacto dos seus cursos no mercado de trabalho.

##### *5. Equacionar ajustamentos aos mecanismos de determinação de salários.*

O estudo encontrou níveis elevados de convergência e estabilidade ao nível dos salários medianos dos trabalhadores de diferentes gerações, pelo menos nos últimos 20 anos. Apesar da grande heterogeneidade de perfis dos trabalhadores não só de cada geração mas sobretudo de gerações diferentes, nomeadamente em termos de níveis de escolaridade e experiência profissional, os salários típicos de cada geração tendem a ser muito semelhantes nas duas últimas décadas. Este resultado pode, assim, configurar uma situação de reduzida diferenciação salarial entre os trabalhadores. Esta situação coloca desafios ao papel do mercado de trabalho como mecanismo de alocação entre empresas e trabalhadores e ao papel dos salários como mecanismo de criação de incentivos inclusive dentro das empresas. Por outras palavras, havendo limitações à flexibilidade salarial, como pode resultar do papel do salário mínimo e da contratação coletiva, a desejável realocação de trabalhadores de empresas menos produtivas para empresas mais produtivas pode ser mais lenta. Estes efeitos negativos podem ser agravados com cargas fiscais junto do trabalho muito progressivas, ao tornarem os aumentos salariais líquidos para os trabalhadores muito caros para as empresas.

Neste contexto, várias políticas públicas podem merecer uma discussão mais aprofundada. Em primeiro lugar, pode ser importante ter em conta os indicadores do peso do salário mínimo na distribuição de salários e a posição relativa de Portugal em comparação com outros países da OCDE nestes indicadores. Por exemplo, uma percentagem elevada de trabalhadores a receber uma remuneração base igual ao salário mínimo (25% ou mais) ou um rácio salário mínimo/salário mediano elevado (60% ou mais) pode criar dificuldades ao nível dos ajustamentos descritos em cima – bem como afetar a resiliência do emprego (nomeadamente dos mais jovens) em períodos de crise. Neste contexto, alguma diferenciação do salário mínimo de acordo com a idade ou as qualificações do trabalhador ou mesmo a região da empresa (nomeadamente tendo em conta a desertificação do interior do país) pode merecer discussão.

Outra dimensão de políticas públicas associada é a contratação coletiva. Todos os anos, centenas de contratos coletivos de trabalho são subscritos ou renegociados por empregadores e sindicatos em Portugal, levando ao ajustamento de um conjunto alargado de salários mínimos para diferentes profissões dos setores em causa. Praticamente ao mesmo tempo, estes contratos são alargados administrativamente, passando a cobrir todas as empresas e todos os trabalhadores do setor, incluindo aqueles não filiados nas organizações subscritoras dos contratos. Em geral, as empresas e sobretudo os trabalhadores não filiados são a grande maioria, dadas as baixas taxas de filiação patronal e sindical no país. Também aqui poderá ser útil considerar mecanismos menos centralizados de formação salarial, permitindo maior

diferenciação entre trabalhadores e empresas. Esta diferenciação iria facilitar a realocação no mercado de trabalho, com a oferta de aumentos salariais por parte das empresas mais produtivas. Como no caso das propostas quanto ao salário mínimo, também aqui poderá resultar um ganho em equidade intergeracional, ao serem facilitadas remunerações mais em linha com a produtividade.

Um último ponto prende-se com a relevância potencial de práticas de colusão no mercado de trabalho. Este caso corresponde a eventuais situações em que conjuntos de empregadores organizam-se no sentido de reduzir a concorrência entre eles no mercado de trabalho, nomeadamente ao nível dos aumentos salariais dos seus trabalhadores. Esta colusão poderá explicar, pelo menos em parte, os níveis elevados de convergência salarial entre as gerações bem como os níveis salariais baixos em Portugal (em termos da Europa Ocidental). Será importante analisar estas eventuais práticas e, caso se encontre evidência neste sentido, restringir estes mecanismos que distorcem a concorrência e reduzem os salários.