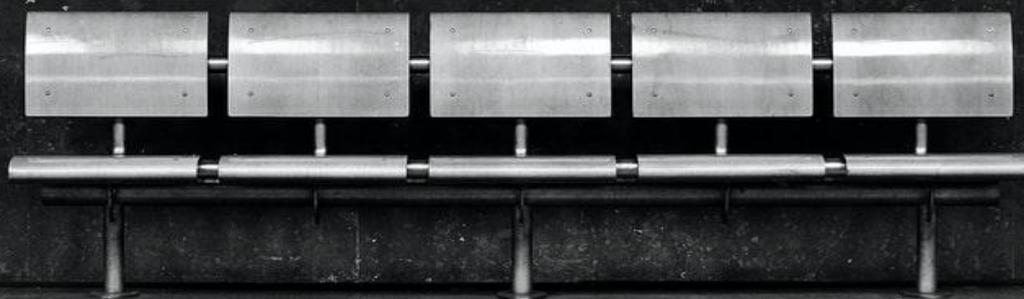


QUEM ARCARÁ COM OS CUSTOS DA CRISE COVID-19?

ANÁLISE DE EMPREGOS EM
RISCO EM PORTUGAL

PREPARADO POR JOANA SILVA
COM MADALENA GASPAS, PEDRO FERNANDES, KAMIL KOUHEN, E MARTIM LEITÃO

JUNE 1st, 2020



ÍNDICE

Sumário executivo	2
Contexto: A Economia quando a Pandemia Covid-19 chegou	6
Este Estudo: Objetivos e Método	7
Setores mais afetados e vulnerabilidade do emprego	8
Qual a percentagem de trabalhadores nos setores mais afetados?	
Como pensar sobre efeitos indiretos?	
Quão grandes são os efeitos totais (diretos e indiretos)	
Efeitos ao de médio prazo	
Empregos e Profissões mais em risco	10
Quantos empregos podem ser feitos à distância em teletrabalho?	
Quantos empregos requerem forte interação presencial?	
Quantos empregos estão em setores essenciais?	
Que e quantos empregos são mais propensos a automatização?	
Covid-19 e desigualdade	11
Vulnerabilidade por nível socio económico	
Vulnerabilidade por características das empresas	
Vulnerabilidade por região	
Enfrentando a dimensão do mercado de trabalho da crise	15
Referências	20

SUMÁRIO EXECUTIVO

A pandemia da Covid-19 levou ao confinamento social e fecho da atividade em momentos diferentes e com grau de severidade distinta consoante o país. O impacto da crise é muito desigual para diferentes setores, diferentes níveis de qualificações, diferentes profissões e diferentes situações contratuais. Existe um risco desta crise afetar fortemente a distribuição de rendimento e contribuir para o aumento da desigualdade em Portugal.

Este estudo avalia o nível de vulnerabilidade do emprego face à crise económica associada à pandemia da Covid-19 no curto e médio prazo, e compara a resposta de política económica com a dimensão social e laboral da crise.¹ Usando microdados do emprego estruturado em Portugal (Quadros de Pessoal), avaliamos quais e quantos empregos enfrentam um maior risco considerando quatro medidas diferentes de exposição/vulnerabilidade: (i) empregos que não podem ser realizados em teletrabalho, (ii) empregos que exigem uma interação social mais intensa, (iii) empregos que não são considerados essenciais, e (iv) empregos mais suscetíveis de serem automatizados/substituídos por máquinas e robôs. Esta avaliação é complementada por uma análise da importância no emprego dos sectores mais afetados no curto-prazo pelo grande confinamento e por uma projeção da trajetória do emprego no médio-prazo usando dados das contas nacionais e do Inquérito Rápido e Excepcional às Empresas – COVID-19 do Instituto Nacional de Estatística (INE) e do Banco de Portugal (BP).

Empregos em maior risco representam 17 a 31% do emprego em Portugal. Os setores que pararam ou quase pararam por razões de saúde pública (setores altamente sensíveis), representam cerca de 20% do emprego estruturado e da massa salarial do setor privado em Portugal que corresponde a 3,9% do PIB. Estima-se que a paragem ou forte abrandamento destes setores nos últimos três meses tenha afetado cerca de 400 a 700 mil empregos de forma direta. Por seu turno, estes efeitos são amplificados por efeitos indiretos noutros setores que se manifestam através das cadeias de produção, colocando em risco 130 e 245 mil empregos adicionais, respetivamente. Tratam-se, assim, de setores e empregos que, provavelmente, terão mais dificuldade em recuperar das perdas associadas à pandemia da Covid-19.

¹ Esta versão em português do relatório é a síntese de um relatório aprofundado “*Who Will Bear the Costs of the COVID-19 Crisis? Analysis of Jobs at Risk in Portugal*” que será publicado em Inglês pelo Center for Economics for Prosperity da Católica Lisbon School of Business and Economics.

O potencial ajustamento do emprego estende-se a trabalhadores de setores que não encerraram por razões de saúde pública, mas que sofreram uma contração da procura interna e externa (exportações). Assim, estima-se que o choque de procura relatado pelas empresas no inquérito do INE / BP nos últimos três meses tenha afetado 60% do total dos trabalhadores, quer de forma contemporânea, quer de forma desfasada ao longo dos próximos meses. Considerando as previsões recentes da trajetória da recuperação prevista do Produto Interno Bruto (PIB) até 2022, as perdas de emprego associadas à crise do Covid-19 poderão diminuir progressivamente, mas podem ainda ser significativas em 2021 e prolongar-se até 2022, dependendo do cenário considerado para a trajetória do PIB. Mesmo sem trabalharem em sectores altamente sensíveis, cerca de um milhão e meio de trabalhadores desenvolvem tarefas cujo desempenho pode ser afetado negativamente se realizado em regime de teletrabalho, penalizando a produtividade e a própria estabilidade desses empregos.

De uma forma geral, 67% dos trabalhadores registados nos Quadros de Pessoal têm tarefas pouco propensas a serem realizadas com recurso ao regime de teletrabalho. Adicionalmente, 22% do emprego estruturado requerem interação social intensa ou muito intensa, e 42% dos trabalhadores estão empregues em indústrias não essenciais. A tecnologia tem sido cada vez mais adotada e este estudo estima que os empregos mais suscetíveis de serem automatizados/substituídos por máquinas e robôs correspondem a 36% do emprego e a 34% da massa salarial em Portugal.

É provável que a pandemia da Covid-19 aumente a desigualdade no rendimento oriundo do trabalho, que em Portugal já estava entre os valores mais elevados da Europa. Trabalhadores com empregos de baixa remuneração, jovens e/ou trabalhadores com baixa escolaridade são os que terão maiores probabilidades de perda. Em particular, 37% de todos os trabalhadores no decil de salário mais baixo desempenham funções em setores não essenciais que não podem ser realizadas em teletrabalho, enquanto estas funções representam apenas 9% do emprego entre os trabalhadores no decil dos salários mais elevados. Os mesmos padrões são observados em termos de nível de qualificação, com 83% dos trabalhadores pouco qualificados em empregos que não podem ser realizados em teletrabalho, contra apenas 30% entre os trabalhadores altamente qualificados. A incidência nas diferentes gerações é distinta: os jovens até 24 anos têm quase o dobro da probabilidade de desempenhar funções em sectores não essenciais que não podem ser realizadas em regime de teletrabalho que os trabalhadores com idade superior a 40 anos, e uma probabilidade 1.6 vezes superior de trabalharem em sectores altamente sensíveis. Eles têm também maior precariedade laboral, por isso têm maior probabilidade de perder o emprego. Empresas pequenas e jovens, e regiões menos desenvolvidas serão as mais afetadas.

No geral, este estudo estima que os novos programas que foram alargados para apoiar o emprego e as famílias pelas perdas causadas pela pandemia da Covid-19 poderão custar quase 3,5 mil milhões de euros, o equivalente a cerca de 2% do PIB, com o designado “Programa de Layoff Simplificado” a abarcar sensivelmente metade desse montante considerando um período de duração dos apoios de cerca de três meses. O número total de trabalhadores apoiados por esta medida, avaliado em cerca de 800 mil, está acima do efeito total, estimado neste estudo, no emprego dos setores que pararam ou quase pararam por razões de saúde pública, mas é menos de metade dos efeitos total, a médio prazo, no emprego estruturado decorrente do choque de procura associado ao confinamento. Conjuntamente com a questão de qual a dimensão ideal desse programa, uma segunda questão premente é a da duração do apoio. Neste âmbito, surgem diversos trade-offs: continuar a apoiar todos os trabalhadores ou parte? Como selecionar quem apoiar e por quanto tempo? Deixar de apoiar o emprego e passar a apoiar, através do subsídio de desemprego, o trabalhador em situações mais longas?

Uma questão essencial para os efeitos na desigualdade é a situação dos trabalhadores casuais. Este estudo estima que existem cerca de 400 mil trabalhadores casuais (“Recibos Verdes”) e cerca de 250 mil trabalhadores independentes não registados na segurança social, para quem este o Layoff simplificado não se aplica ou não é suficiente. Muitos destes trabalhadores têm recursos financeiros limitados para aguentar a situação atual e não estão cobertos pelas medidas excecionais, ou são elegíveis apenas a apoios que implicam uma forte perda de rendimento. Durante as crises da dívida, a redução do número de beneficiários e dos fundos transferidos para o Rendimento Social de Inserção (RSI) registados em Portugal, decorrentes das restrições de acesso então impostas no contexto do programa de ajustamento, aumentou os efeitos negativos da crise para os que estavam no primeiro decil da distribuição do rendimento. Isso deve ser evitado nesta crise. A evidência internacional sugere que o design, implementação e possível expansão destes programas de apoio social é um aspeto crítico para os efeitos de crises em pobreza e desigualdade.

A grande proporção de emprego em tarefas automatizáveis/passíveis de ser substituídas por máquinas e robôs e a adoção de tecnologia registada durante esta crise implicam mudanças a médio- e longo-prazo. As respostas de política pública precisam de evoluir para se adequarem à complexidade da situação atual. Vivemos num contexto de extrema incerteza e de muitas necessidades prementes. Mas uma coisa é certa: uma agenda de desenvolvimento de longo prazo, com o emprego, a prosperidade inclusiva e a transformação económica no centro da agenda das políticas públicas é ainda mais importante hoje do que era antes da crise.

Um melhor alinhamento (match) entre qualificações e ocupações, um melhor sistema educativo e de formação, uma mais forte complementaridade com os desafios tecnológicos, e empresas com bom desempenho nos mercados internacionais, complementados por políticas económicas que promovam a prosperidade coletiva e o bem-estar de todos os cidadãos – a economia ao serviço das pessoas – são essenciais. A forma como as políticas públicas e empresariais responderão aos desafios atuais moldará o progresso da economia portuguesa e o bem-estar dos trabalhadores e cidadãos por mais de uma década.

VISÃO GERAL

CONTEXTO: A ECONOMIA QUANDO A PANDEMIA COVID-19 CHEGOU

Nos últimos cinco anos, as taxas de crescimento do PIB foram superiores às da última década (2.4% versus 0.8%), impulsionadas pelo forte desempenho das exportações de bens e serviços, em que se destacou a evolução de setores como o turismo e hospitalidade. Houve uma descida constante do risco de pobreza (em dois pontos percentuais) e da desigualdade (em 12%) (INE), depois de uma evolução negativa destes indicadores durante a crise da dívida soberanas. Embora o crescimento mais rápido tenha decorrido, em grande parte, duma recuperação da perda de nível resultante da crise da dívida soberana e os altos níveis de dívida pública e privada continuem a ser uma preocupação, o ano de 2020 começou com a notícia de que Portugal alcançou o primeiro excedente orçamental desde 1974 e o desemprego voltou aos níveis de 2004. Mas, o início de 2020 ficaria pautado também pelo desencadear da pandemia da Covid-19.

A pandemia da Covid-19 levou ao confinamento e fecho da atividade em momentos diferentes e com grau de severidade distinta consoante o país. Estas medidas amplificaram a retração que se estava já a verificar por reação espontânea ao vírus no emprego e no consumo privado. A forma como os agentes económicos se confrontam com a revelação de nova informação sobre a pandemia e como as políticas de saúde reagiram levou a um grau de incerteza sem precedentes. Uma grave crise económica já está instalada. Muitas atividades económicas estão paralisadas, outras a enfrentar uma forte redução de procura, ou perturbações oriundas do lado da oferta, com perspectivas de recuperação lenta nos próximos meses. A Pandemia da Covid-19 aumentará a pobreza de forma expressiva: estima-se que esta crise levará cerca de 40 a 60 milhões de pessoas para a pobreza extrema em todo o mundo (Banco Mundial, 2020) e cerca de 500 milhões para a pobreza (Oxfam, 2020). Mas o mundo também se adaptou, dado que muitas tarefas começaram a ser feitas com recurso ao teletrabalho e a adoção de produtos e serviços digitais teve um crescimento rápido nos últimos três meses.

Nem todas as pessoas estão a sofrer da mesma forma em termos de efeitos no mercado de trabalho. Os perdedores perdem muito. De facto, evidências de crises anteriores mostram que os efeitos nos trabalhadores que perdem os seus empregos ou veem os seus salários reduzidos são grandes e duradouros, mantendo-se, tipicamente, ainda 5 a 10 anos após o despoletar de uma crise. Os salários dos indivíduos que terminam os seus percursos educativos ou formativos em períodos recessivos continuam a ser afetados negativamente pelas condições iniciais após a recuperação da economia, e muitos nunca recuperam de todo. Mas as características desta crise global são completamente novas e as reações de política, em âmbito e em rapidez, não têm precedentes. Os resultados de crises passadas servem de referência, mas poderão não se verificar neste caso.

ESTE ESTUDO: OBJETIVOS E MÉTODO

O presente estudo fornece uma avaliação do nível de vulnerabilidade do emprego face à crise económica associada à pandemia da Covid-19 no curto- e médio prazo. Tem três objetivos principais: (i) oferecer evidência empírica sobre a importância dos sectores mais afetados (direta e indiretamente através das cadeias de produção) no emprego e massa salarial, e relacionar o declínio e a recuperação projetada da procura com a trajetória do emprego; (ii) avaliar quais e quantos empregos correm maior risco, usando quatro medidas diferentes de exposição/vulnerabilidade: empregos que não podem ser realizados em teletrabalho, empregos que exigem uma interação social mais intensa, empregos que não são considerados essenciais, e empregos mais suscetíveis de serem automatizados/substituídos por máquinas e robôs; e (iii) avaliar como é que os potenciais efeitos no emprego diferem entre os trabalhadores em função das suas características socioeconómicas, das características da respetiva entidade empregadora e da região onde vivem e contrastar a resposta de política económica com a dimensão social e laboral da crise.

As estimativas são calculadas usando a base de dados “Quadros de Pessoal” que cobre o emprego estruturado em Portugal incluindo dados de cerca de 3 milhões de trabalhadores em 2017.² Para cada trabalhador, inclui informação cruzada e longitudinal sobre o respetivo empregador e informação detalhada sobre o sector de atividade e descritivo das profissões usada neste trabalho para caracterizar a vulnerabilidade de cada emprego, aplicando e adaptando inquéritos realizados com base na Occupational Information Network (O*NET) e na North American Industry Classification (NAICS). Esta base de dados exclui trabalhadores independentes e trabalhadores ocasionais (“Recibos Verdes”), bem como funcionários públicos e trabalhadores da agricultura e pescas. Diferentes medidas de exposição aos custos económicos da Covid-19 são propostas e calculadas usando dados detalhados anteriores à crise sobre a profissão e o salário de cada trabalhador, e as características do setor e empresa em que ele/ela trabalha³. Esta informação é complementada com dados de emprego das Contas Nacionais, das associadas matrizes de input-output, do Inquérito Rápido e Excepcional às Empresas – COVID-19 do Instituto Nacional de Estatística (INE) e do Banco de Portugal (BP), e com projeções de crescimento do PIB (NECEP, 2020).

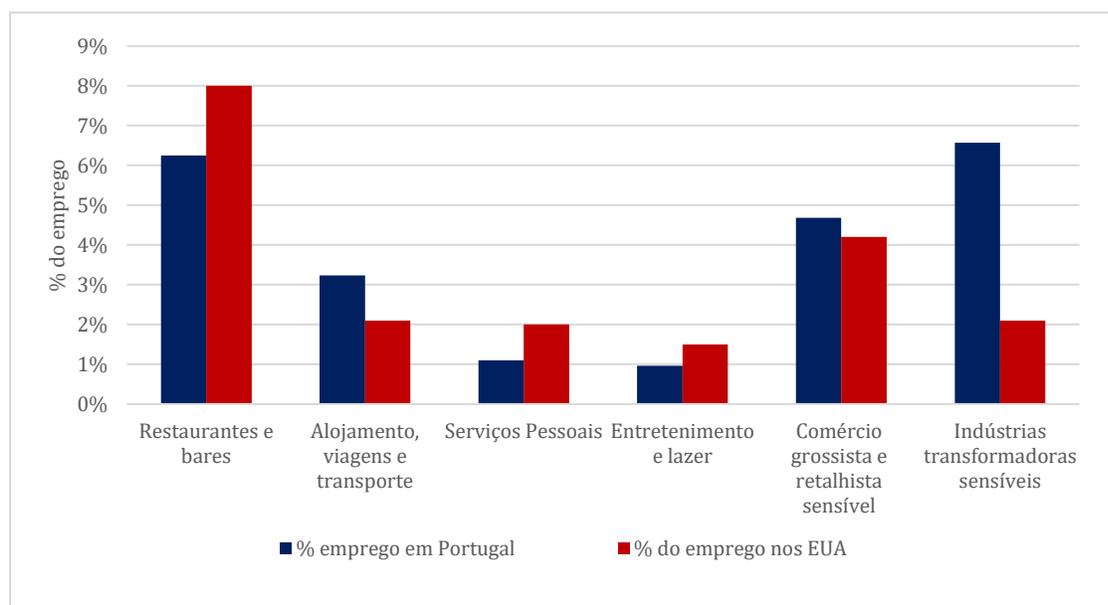
² A base de dados “Quadros de pessoal” cobre todos os trabalhadores com a exceção dos do sector primário e os dos subsistemas da Caixa Geral de Aposentações (Estado), recibos verdes e empresas com menos do que um empregado.

³ Ver Vavra (2020), Dingel and Neiman (2020), Avdiu and Nayyar (2020) and Graetz and Michaels (2018) para uma discussão detalhada destas classificações e potenciais aplicações.

SETORES MAIS AFETADOS E VULNERABILIDADE DO EMPREGO

Este estudo começa por concluir que os setores que pararam ou quase pararam por razões de saúde pública (Setores altamente sensíveis), incluindo restaurantes e bares, alojamento, viagens e transporte, serviços pessoais, entretenimento e lazer, comércio grossista e retalhista sensível e indústrias transformadoras sensíveis, representam cerca de 20% quer do emprego estruturado quer da massa salarial do setor privado em Portugal que corresponde a 3,9% do PIB (Figura 1).

Figura 1. Percentagem do emprego nos sectores mais afetados



Fonte: Cálculos dos autores usando a base de dados dos Quadros de Pessoal.

Nota: Emprego por CAE a 4-dígitos vem dos Quadros de Pessoal 2007 e classificados em categorias mais agregadas baseado na exposição à crise associada à Pandemia da Covid-19.

Uma contração destes setores, na ordem de magnitude relatada pelas empresas no inquérito rápido do INE / BP⁴, pode ter afetado cerca de 400 mil empregos. Uma eventual paragem completa destes setores teria afetado diretamente cerca de 700 mil empregos. Por seu turno, estes efeitos são amplificados por efeitos indiretos noutros setores que se manifestam através das cadeias de produção, colocando em risco 130 mil e 245 mil empregos adicionais, respetivamente. No geral, o efeito direto e indireto da contração dos setores altamente sensíveis coloca em risco entre 17%

⁴ De acordo com o Inquérito Rápido e Excepcional às Empresas – COVID-19 do Instituto Nacional de Estatística (INE) e do Banco de Portugal (BP), publicado a 5 de maio de 2020, a quebra de volume de negócios estimada para cada setor face à situação exetável sem a pandemia era de 74% para os restaurantes e bares, 53% para o setor das viagens e transportes, 53% para os serviços pessoais, 74% para o entretenimento, 47% para o comércio a retalho e 44% para a indústria transformadora. A última edição deste inquérito, relativa à primeira quinzena de maio e publicada no dia 19 de maio, sugere uma ligeira melhoria da situação face a abril, especialmente no comércio a retalho.

a 31% do emprego no setor privado da economia portuguesa (Tabela 1). Tratam-se, assim, de setores e empregos que, provavelmente, terão mais dificuldade em recuperar das perdas associadas à pandemia da Covid-19.

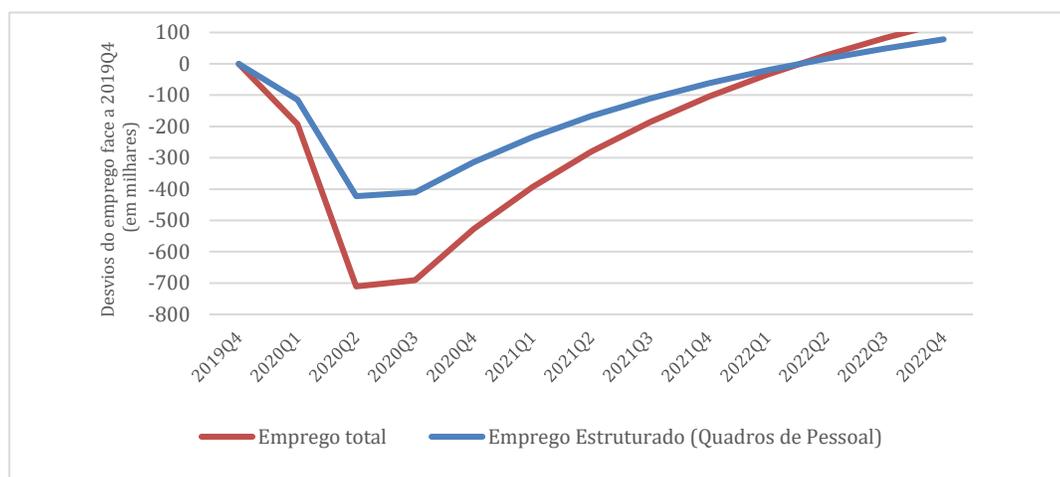
Tabela 1. Efeitos diretos (no sector) e indiretos (através da cadeia produtiva) no emprego (primeiros 3-meses)

Cenários	Efeito Direto (milhares de trabalhadores)	Efeito Indireto (milhares de trabalhadores)	Efeito Total (milhares de trabalhadores)	% do efeito total no emprego
Contração Banco de Portugal/INE, Efeitos apenas nos setores mais afetados	387.8	129.7	517.5	17%
Contração de 100% nos setores mais afetados	696.6	245.5	942.1	31%
Contração Banco de Portugal/INE, Todos os sectores da economia	1,515.7	333.0	1,803.3	61%

Fonte: Autores usando Quadros de pessoal e Inquérito Rápido e Excecional às Empresas

O potencial ajustamento do emprego estende-se a trabalhadores de setores que não encerraram por razões de saúde pública, mas que sofreram uma contração da procura interna e externa (exportações) de, respetivamente, -2% e -7% no primeiro trimestre de 2020 em relação ao trimestre anterior (INE, 2020). Paralelamente, o choque de procura relatado pelas empresas no inquérito do INE / BP pode afetar, diretamente ou indiretamente, cerca de 60% do emprego total, quer de forma contemporânea, quer de forma desfasada ao longo dos próximos meses. Estas estimativas referem-se aos últimos 3 meses (curto-prazo). Considerando as previsões recentes da trajetória da recuperação prevista para o Produto Interno Bruto até 2022, as perdas de emprego associadas à crise da Covid-19 poderão diminuir progressivamente, mas podem ainda ser significativas em 2021 e prolongar-se até 2022, dependendo do cenário considerado para a trajetória do PIB (Figura 2).

Figura 2. Potenciais efeitos de medio-prazo: Desvios do emprego face a 2019Q4, Cenário Central de Recuperação do PIB



Fonte: Cálculos dos autores usando as projeções do PIB do NECEP (2020)

EMPREGOS E PROFISSÕES MAIS EM RISCO

Os trabalhadores e as empresas adaptaram-se. Muitos empregos passaram a ser feitos à distância em regime de teletrabalho. Em Portugal, este estudo estima que cerca 67% de todos os empregos no setor privado não podem ser facilmente realizados em teletrabalho. Estes respondem por 56% da massa salarial total do setor privado. Em segundo lugar, os setores essenciais foram mantidos abertos. 42% dos trabalhadores portugueses trabalham em setores não essenciais. Os seus salários representam 38% da massa salarial total. Em terceiro lugar, esta adaptação foi mais difícil para tarefas que exigiam forte⁵ interações sociais. Estas representam 22% do emprego e 21% da massa salarial (Tabela 2).

Tabela 2. Empregos em risco

Medida de vulnerabilidade	% Emprego estruturado	% Massa salarial
Empregos nos sectores mais afetados	23	20
Empregos que não podem ser facilmente realizados em teletrabalho	67	56
Empregos que requerem interações face a face intensas ou muito intensas	22	21
Empregos em sectores não essenciais	42	38
Empregos automatizáveis	36	34

Fonte: Cálculos dos autores usando a base de dados dos Quadros de Pessoal.

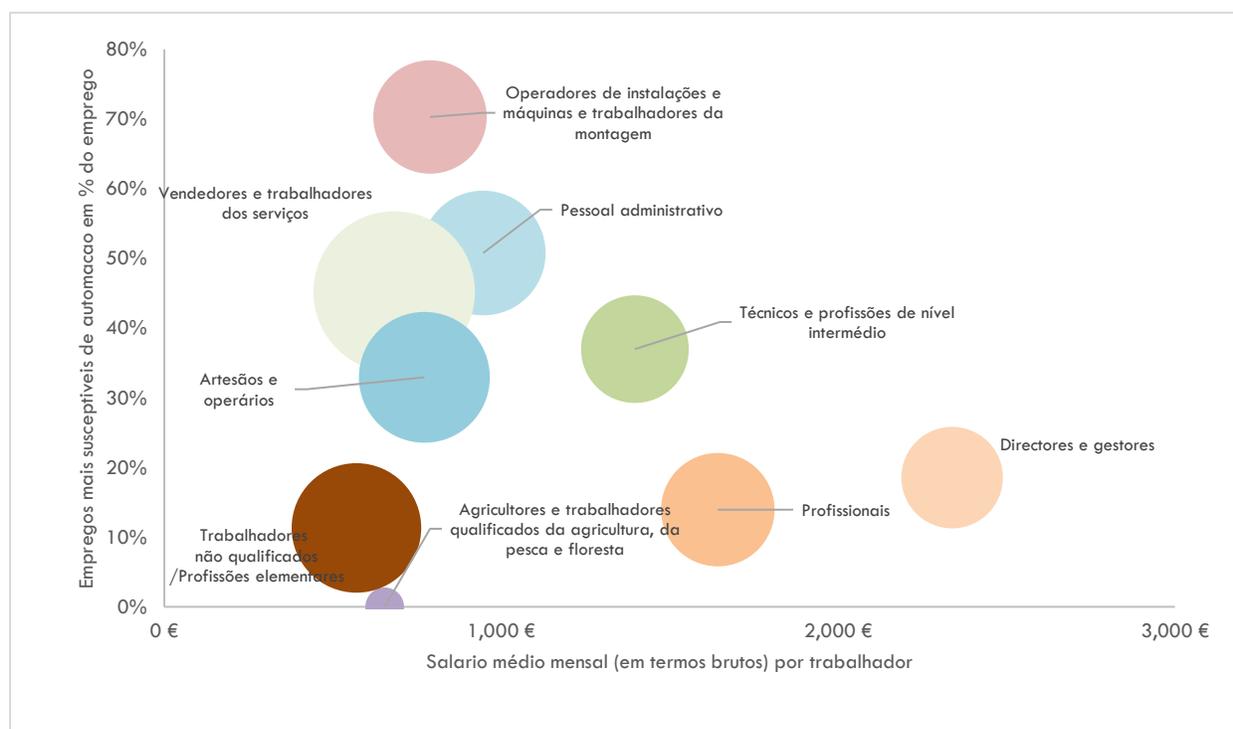
Os empregos em maior risco representam uma grande parte do emprego no setor privado português. Este estudo estima que 700 mil empregos estão em setores que pararam ou quase pararam por razões de saúde pública. As tarefas associadas são mais propensas a envolver interações sociais do que nos setores menos afetados. Mesmo sem trabalharem nestes setores, cerca de um milhão e meio de trabalhadores desenvolvem tarefas cujo desempenho teria sido afetado negativamente se realizado em teletrabalho. Dos trabalhadores com tarefas menos propensas a serem realizadas com recurso a este regime, 46% trabalham em setores não essenciais.

É importante realçar que a tecnologia tem sido cada vez mais adotada e este estudo estima que os empregos mais suscetíveis de serem automatizados/substituídos por máquinas e robôs correspondem a 36% do emprego em Portugal e a 34% da massa salarial, representando assim empregos que podem ser perdidos para sempre, pela adoção de tecnologia que poderá ser acelerada pela presente crise. Os setores com maior proporção de empregos automatizáveis são a Indústria Transformadora, as Atividades das famílias empregadoras de pessoal doméstico e atividade de produção das famílias para uso próprio e as Atividades de informação e comunicação.

⁵ Os empregos no último quartil do índice de distribuição de contacto presencial foram classificados como requerendo forte interação social.

Entre os 16 grupos de ocupações mais facilmente automatizáveis estão: Montadores, Gestores de serviços de tecnologia da informação e comunicação, Técnicos de telecomunicações e radiodifusão, Funcionários de escritórios gerais e Motoristas de automóveis, furgonetas e motocicletas. Entre os 47 grupos de ocupações menos fáceis de automatizar estão: Profissionais Associados de Enfermagem e Obstetrícia, Instaladores e reparadores componente eletrónicos e telecomunicações, Trabalhadores em transporte e armazenamento, Trabalhadores de mercado e plantadores, Trabalhadores da pesca e Profissionais Sociais e Religiosos (Figura 3). Entre os que não conseguem trabalhar em teletrabalho, 35% são automatizáveis, enquanto 46% trabalham em sectores não essenciais.

Figura 3. Percentagem dos empregos mais suscetíveis de automatização, por grupo ocupacional (a dimensão do círculo expressa a % no total do emprego)



Fonte: Cálculo dos autores usando a base de dados Quadros de Pessoal 2017.

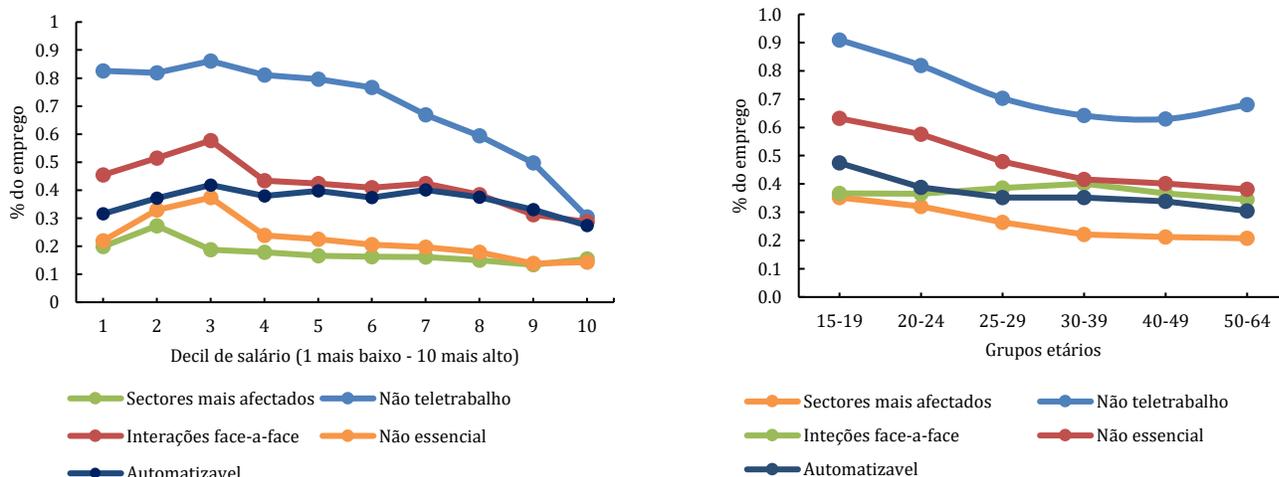
COVID-19 E DESIGUALDADE

É provável que a pandemia da Covid-19 aumente a desigualdade de rendimento, invertendo o progresso registado nos últimos quatro anos, em que Portugal se tinha aproximado dos valores europeus, mesmo mantendo-se significativamente acima da média Europeia. A crise acarretará grandes dificuldades para os segmentos mais vulneráveis da população. Trabalhadores com empregos de baixa remuneração, jovens e/ou com baixa escolaridade (que já estão em empregos

menos seguros e com baixos salários) são os que terão maiores probabilidades de perda. Em particular, 37% de todos os trabalhadores no decil de salário mais baixo trabalham simultaneamente em sectores não essenciais e dentro destes em tarefas que não podem ser realizadas em regime de teletrabalho, enquanto estes empregos com estas características representam apenas 9% do emprego entre os trabalhadores no decil dos salários mais elevados.⁶ Os mesmos padrões são observados em termos de nível de qualificação, com 83% dos trabalhadores pouco qualificados em empregos que não podem ser realizados em teletrabalho, contra 30% entre os trabalhadores altamente qualificados.

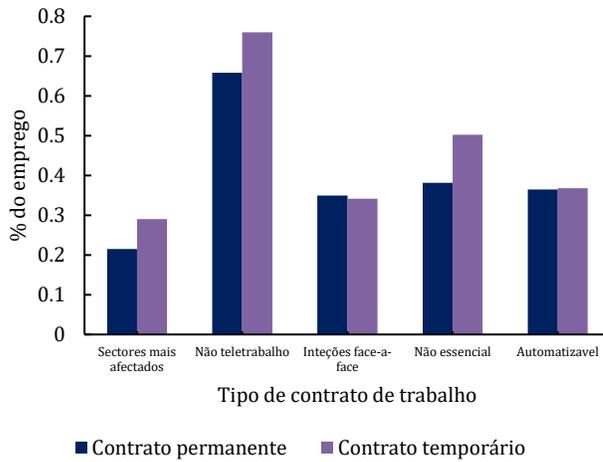
A incidência nas diferentes gerações é distinta: os jovens até 24 anos têm quase o dobro da probabilidade de trabalhar em empregos que não podem ser realizados em teletrabalho em sectores não essenciais do que os trabalhadores com idade superior a 40 anos de idade e 1.6 vezes maior probabilidade de trabalharem em sectores altamente sensíveis. Eles têm também um maior nível de precariedade laboral, logo maior probabilidade de perder o emprego. Evidências da última crise em Portugal sugerem que o salário médio dos jovens trabalhadores caiu cerca de um terço (31%) em termos reais, uma redução cinco vezes maior do que os ganhos médios salariais gerais (6,3%) (Rodrigues et al., 2016). Trabalhadores sem vínculo permanente, a tempo parcial e estagiários estão particularmente em risco. Paralelamente, os trabalhadores do sector privado terão um risco de perda de emprego maior que os funcionários públicos, especialmente quando não estão inseridos nos quadros de pessoal das empresas.

Figura 5. Vulnerabilidade do emprego por decil de salário e idade do trabalhador e tipo de contrato de trabalho



⁶ Ver Banco de Portugal (2020) para uma discussão dos efeitos diferenciais no rendimento disponível e líquido das famílias.

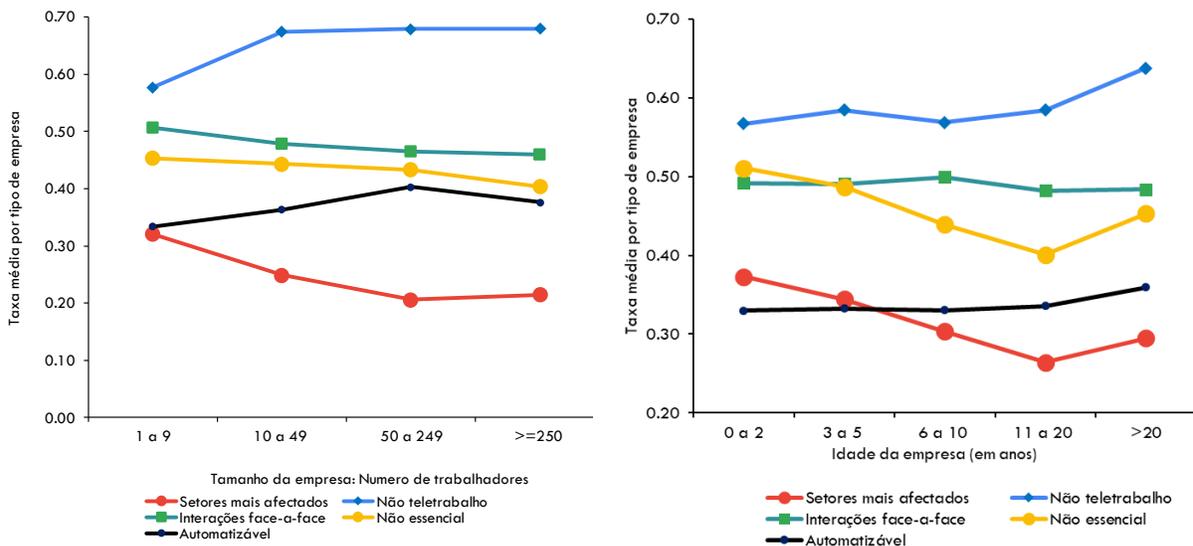
Figura 5. Vulnerabilidade do emprego por decil de salário e idade do trabalhador e tipo de contrato de trabalho (cont.)



Fonte: Cálculo dos autores usando a base de dados Quadros de Pessoal 2017.

Empresas pequenas, jovens, e/ou localizadas em regiões menos desenvolvidas serão as mais afetadas. Evidências de crises anteriores, noutros países, sugerem que os efeitos sobre esses tipos de trabalhadores, empresas e regiões tendem a ser mais duradouros (Dix-Carneiro e Kovak, 2018).

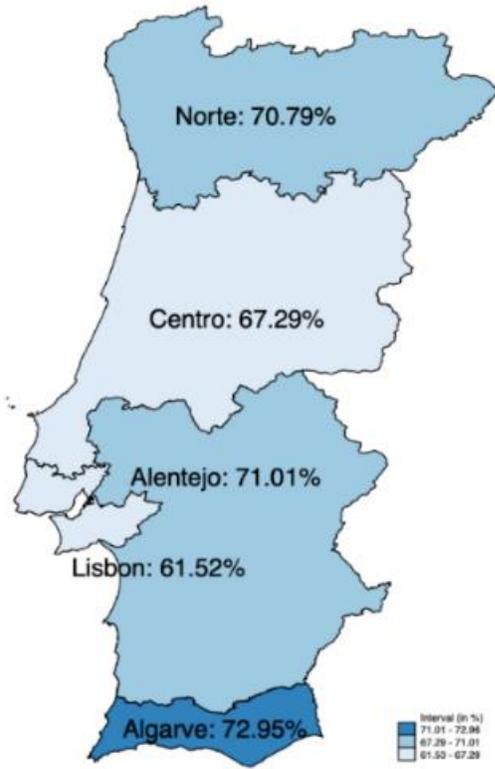
Figure 6. Vulnerabilidade por tamanho e idade da empresa



Fonte: Cálculo dos autores usando a base de dados Quadros de Pessoal 2017.

Figura 7. Vulnerabilidade por região

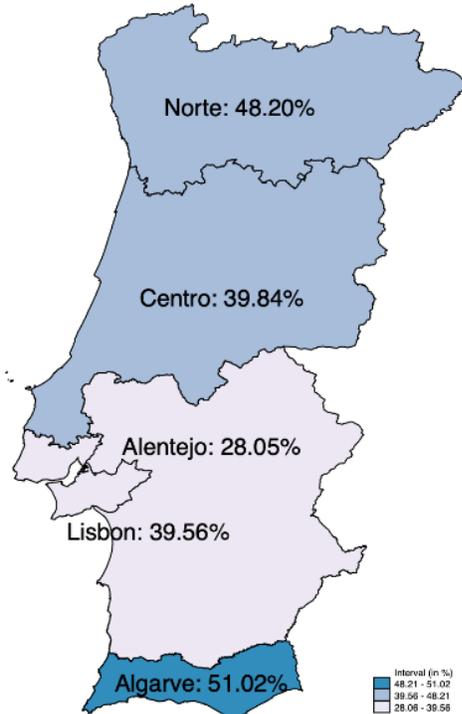
Percentagem de trabalhadores que não pode fazer o seu trabalho desde casa (teletrabalho)



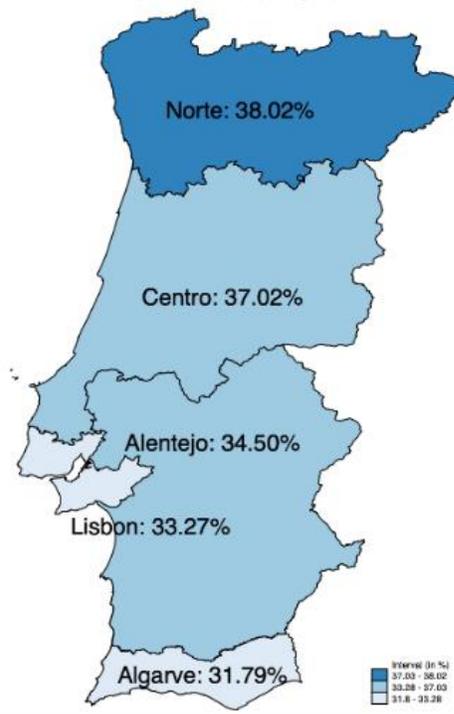
Índice de intensidade das tarefas em interação pessoal



Percentagem de trabalhadores em setores não essenciais



Percentagem de trabalhadores em tarefas suscetíveis a automatização/robotização



Fonte: Cálculo dos autores usando a base de dados Quadros de Pessoal.

QUEM ACARTARÁ COM OS CUSTOS DA CRISE COVID-19?

ENFRENTANDO A DIMENSÃO DO MERCADO DE TRABALHO DA CRISE

Dadas as novas evidências apresentadas por este estudo sobre as consequências no emprego da crise associada à pandemia da Covid-19 em Portugal, como é que as políticas públicas podem melhor aliviar ou reverter parte dos efeitos negativos sobre os trabalhadores e a economia? Parte dessa reversão é alcançada através da normal recuperação da procura agregada após o choque do confinamento. Mas a recuperação não será completa, dado que permanecerão cicatrizes em trabalhadores e empresas. A resposta de política económica precisa de ser confrontada com a dimensão social e laboral da crise, mitigando, simultaneamente, efeitos perversos dessas mesmas políticas. Enfrentar a crise social e de emprego num contexto de incerteza é difícil, mas crítico. A maneira como reagimos hoje marcará o futuro económico do país, bem como a recuperação no curto prazo na medida em que as políticas públicas podem contribuir, de forma não intencional, para o adiar da normalização da atividade económica.

A principal medida do Governo de resposta à crise da Covid-19 é o designado “Programa de Layoff Simplificado”⁷ que concede um apoio salarial de curto prazo às empresas, equivalente a 70% de dois terços do salário, condicionando-o à manutenção dos contratos de trabalho nos 60 dias seguintes à aplicação da medida. Atualmente, este programa apoia cerca de 800 mil trabalhadores. Mais de 110 mil empresas, com um quadro de pessoal de cerca de 1,3 milhões de funcionários, já solicitaram este apoio extraordinário⁸. O programa está a custar cerca de 565 milhões de euros por mês (0,27% do PIB de 2019) acrescidos de 700 milhões de euros (0,33%) relativos a um mês adicional de apoio à normalização da atividade das empresas, de acordo com o avançado no Programa de Estabilidade de 2020 (Ministério das Finanças, 2020).

O número total de trabalhadores apoiados por este programa está acima do efeito total, estimado neste estudo, no emprego dos setores que pararam ou quase pararam por razões de saúde pública (mais de 500 mil trabalhadores direta ou indiretamente afetados), mas é menos de metade dos efeitos totais associados ao choque geral de procura relatado pelas empresas no inquérito INE / BP (cerca de 1,8 milhões de empregos afetados direta ou indiretamente, a curto e médio prazo). Esse tipo de programa foi bem-sucedido na crise financeira global na Alemanha (Brenk et al., 2013) e no México (Bruhn, 2015) e tem sido implementado em vários países. A evidência internacional sugere que a sua principal vantagem é que acelera a recuperação do emprego, evitando (ou adiando) a transição do emprego para o desemprego ou a inatividade e, por conseguinte, mantendo os potenciais desempregados mais próximos e apegados ao mercado de trabalho.

⁷ Este programa, regulado pelo Decreto-Lei 10-G/2020, permite uma suspensão temporária do emprego, após a qual o trabalhador será readmitido na empresa, evitando-se o despedimento.

⁸ Situação em 21 de maio de 2020; esta informação atualizada diariamente pode ser obtida em: <http://www.gep.mtsss.gov.pt/indicadores-covid-19-mtsss>

Além disso, cerca de 110 mil desempregados solicitaram acesso ao subsídio de desemprego desde meados de março de 2020. No final de abril, estavam registados nos centros de emprego do IEFP quase 400 mil desempregados. No mesmo mês, o fluxo de novos desempregados inscritos (65,5 mil) atingiu um máximo histórico mensal numa série que remonta a 1986. Por outro lado, o fluxo de ofertas de emprego contraiu 70% em termos homólogos em abril. A lógica que assiste à preferência pela extensão do “Programa de Layoff Simplificado” em detrimento do apoio direto aos trabalhadores via subsídio de desemprego (ou similar) é que a relações empregador-empregado, que levaram muito tempo a ser construídas e que permaneceriam lucrativas quando a economia voltasse ao normal, poderiam ser dissolvidas permanentemente devido a este choque temporário. O capital humano e, portanto, o potencial de crescimento a longo prazo, poderiam, assim, ser perdidos de modo permanente.

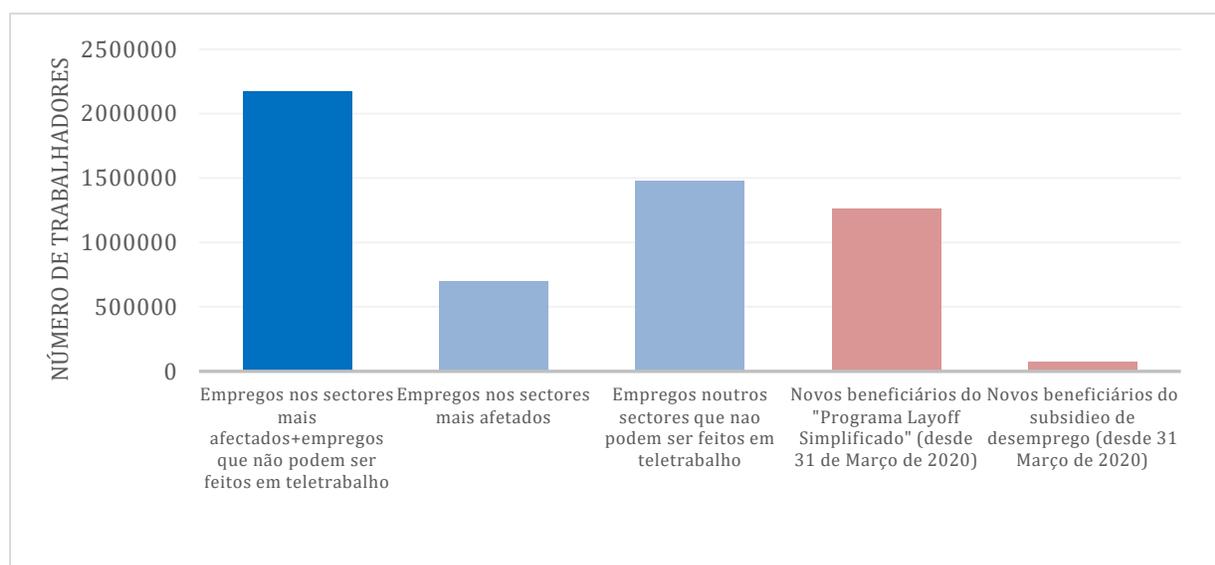
A magnitude da destruição do capital humano (efeitos de *‘scarring’*) que se pretende evitar depende: (i) das perdas estimadas de produtividade associadas a um período de desemprego ou não-emprego, (ii) do desemprego permanentemente evitado, ou seja, dos trabalhadores em layoff que seriam demitidos de outra forma (direta ou indiretamente por falência / encerramento da empresa devido à falta de liquidez) e (iii) do desemprego temporariamente evitado, relativo a trabalhadores que receberam apoio, mas que serão demitidos após a moratória de 60 dias, ou mesmo antes, por encerramento/falência. Em termos de custos por trabalhador, na perspetiva do Governo e na ausência deste programa, o subsídio de desemprego teria que ser pago na íntegra a cada trabalhador que fosse demitido (agora ou depois dos 60 dias após o período de apoio), enquanto uma parte da remuneração em layoff é suportada pela empresa e pelo trabalhador, na forma de redução de 30% do salário. Conjuntamente com a questão anterior de qual a dimensão ideal do programa, uma segunda questão premente é a da duração do apoio. Neste âmbito, surgem diversos *trade-offs* difíceis de resolver, mas que terão que ser discutidos: continuar a apoiar todos os trabalhadores ou apenas parte? Como selecionar quem apoiar e por quanto tempo? Deixar de apoiar o emprego e passar a apoiar, através do subsídio de desemprego, o trabalhador em situações mais longas?

Estes programas apoiam trabalhadores assalariados e como tal não cobrem uma parte significativa dos trabalhadores portugueses. Em 2019, havia cerca de 807 mil trabalhadores independentes em Portugal. Destes, cerca de 190 mil solicitaram o respetivo apoio especial criado pelo Governo. Além disso, existem cerca de 400 mil trabalhadores casuais (“Recibos Verdes”). Muitos têm recursos limitados para aguentar a situação atual. Alguns desses trabalhadores, vivem no limiar da pobreza e mesmo antes da crise, precisavam do apoio na forma de Rendimento Social de Inserção (RSI) para conseguirem pagar as despesas básicas, sem argem

para qualquer perda de rendimento inesperada.⁹ Outros, antes da crise, tinham um rendimento acima do valor considerado para o acesso a benefícios estatais e apoios da Segurança Social que perderam entretanto.

Apoiar estes trabalhadores por meio de subsídios de curto prazo é um desafio. A modalidade, montante e duração são importantes. Um inquérito da Escola Nacional de Saúde Pública (2020) estima que 25% dos trabalhadores com rendimento do agregado familiar abaixo dos 650 euros por mês perderam o seu rendimento como resultado da pandemia da Covid-19 e 40% perderam-no parcialmente. Se não forem apoiadas, estas famílias podem ter de adotar estratégias para enfrentar a crise com efeitos prejudiciais permanentes, como aceitar empregos de alto risco que outros não aceitariam fazer nesta situação, vender ativos produtivos ou diminuir os seus gastos com saúde e com a educação das crianças. Desta forma, famílias com crianças podem estar particularmente em risco e o período de paragem das escolas pode ter efeitos permanentes e no sentido de aumentar a desigualdade, para além dos espectáveis efeitos no processo de aprendizagem.

Figura 8. Confrontando a dimensão de emprego da crise com as mediadas excecionais de apoio



Fonte: Cálculo dos autores usando as estimativas deste estudo e informação do GEP/ MTSS, 1 de junho de 2020. <http://www.gep.mtss.gov.pt/indicadores-covid-19-mtss - pedidos de suporte recebidos>.

No final de 2019, havia 137.875 beneficiários do RSI, menos de metade do número de beneficiários em 2010 (277.093) (Pordata). Desde março de 2020, 18.581 beneficiários do RSI solicitaram a extensão deste apoio, dos quais 54% eram mulheres¹⁰. Evidência sobre crises

⁹ Os limites de rendimento para atribuição do RSI em Portugal estão abaixo da linha de pobreza. O objetivo essencial do programa é diminuir a intensidade da pobreza.

¹⁰ Situação em 21 de maio de 2020; dados atualizados podem ser acedidos aqui: <http://www.gep.mtss.gov.pt/indicadores-covid-19-mtss>

anteriores, em Portugal e a nível internacional, mostram que é essencial ter programas sociais para apoiar esses trabalhadores mais vulneráveis. De facto, 182 países já alargaram os seus programas de transferência de rendimento para os mais carenciados (Banco Mundial, 2020b). Durante as crises da dívida, a redução do número de beneficiários e dos fundos transferidos, registados em Portugal, aumentou os efeitos negativos da crise para os que estavam no primeiro decil da distribuição do rendimento (Rodrigues et al., 2016). Isso deve ser evitado nesta crise. Os benefícios sociais que não sejam as pensões, devido à sua magnitude em relação ao rendimento mediano, provavelmente terão um efeito pequeno na redução da desigualdade de rendimento em Portugal. O seu design e implementação são tópicos importantes para análises futuras¹¹.

Outra fonte de efeitos negativos permanentes é a falência de empresas que eram solventes antes da crise. Neste estudo, estimamos que 39% de todas as empresas portuguesas com mais de um trabalhador operam em setores altamente afetados por esta crise. Um instrumento de política usado para apoiar essas empresas é o crédito direto via bancos privados, que consiste num total de linhas de crédito garantidas pelo Estado no valor de € 6,46 mil milhões (3,0% do PIB de 2019) para médias, pequenas e microempresas nos setores afetados, incluindo o turismo, e operadas através do sistema financeiro. Evidência de crises passadas mostra que esse tipo de linha de crédito acelerou a recuperação das empresas, mas não atingiu as empresas mais pequenas e/ou as empresas com menores recursos técnicos ou de capital humano para conseguir requerer esse tipo de apoio. Os empréstimos direcionados foram principalmente obtidos por grandes empresas e/ou com menos restrições de acesso ao crédito (Haas et al., 2019; Bonomo et al., 2014, Marques et al., 2020)¹² e afetaram o sistema bancário como um todo (Crosignani, Faria-e-Castro and Fonseca, 2020)

Por último, existem programas temporários de menor envergadura oferecidos a indivíduos e empresas para proteger empregos e apoiar o rendimento. No geral, este estudo estima que os novos programas que foram alargados para apoiar o emprego e as famílias pelas perdas causadas pela pandemia da Covid-19 poderão custar 3,48 mil milhões de euros, o equivalente a cerca de 2% do PIB, com o “Programa de Layoff Simplificado” a abarcar sensivelmente metade desse montante considerando um período de duração dos apoios de cerca de 3 meses.

¹¹ Apoio financeiro adicional também é providenciado para os trabalhadores independentes afetados, mas o subsídio de rendimento providenciado é relativamente baixo em relação ao rendimento médio. Os trabalhadores forçados a ficar em casa para cuidar de crianças e os doentes ou em isolamento devido à pandemia também estão a receber apoio temporário.

¹² Adicionalmente, está a ser implementado um adiamento das contribuições fiscais da Segurança Social para as empresas e para os trabalhadores no valor de € 6,2 mil milhões (3,2% do PIB).

Tabela 3. Custo das principais medidas excecionais COVID-19 do Governo nas áreas do emprego e apoio do rendimento das famílias (estimativas baseadas num período de apoio de 3 meses)

Principais programas	Número de beneficiários	Montante (em Euros)	% PIB
"Programa de lay-off simplificado"	800,000	755,415,539	0.39
"Apoio à normalização da atividade as empresas"	800,000	508,000,000	0.26
"Isenção de contribuições para Seguranca Social"	800,000	576,678,826	0.30
Subsídio de desemprego (novos desemp + prorrogações)	165,345	326,201,322	0.17
Rendimento Social de Inserção (prorrogação)	18581	24 460 586	0.01
"Apoio à família dos trab. conta de outrém - Fase 1"	172,274	29,048,763	0.02
"Apoio à família dos trab. conta de outrém - Fase 2"	99,185	66,898,116	0.03
"Apoio aos trabalhadores independentes"	200,000	214,762,000	0.11
"Apoio à família dos trab. Independentes - Fase 1"	22,478	7,136,765	0.00
"Apoio à família dos trab. Independentes - Fase 2"	10,085	12,807,950	0.01
"Subsídio ao isolamento profilático"		330,000,000	0.17
"Subsídio de doença (COVID-19)"		465,000,000	0.24
"Isenção de taxas municipais e outras medidas"		161,735,034	0.08
"Plano extraordinário de formação"		8,000,000	
TOTAL		3 478 144 901	1.80

Fonte: Cálculos dos autores baseados na descrição de cada medida no "Programa de Estabilidade" e no número de pedidos de apoio recebidos conforme reportado em <http://www.gep.mtsss.gov.pt/indicadores-covid-19-mtsss>.

As respostas de política pública precisam de evoluir para se adequarem à complexidade da situação atual. Isso inclui as compensações discutidas acima, bem como as mudanças estruturais, incluindo o aumento do uso de inteligência artificial e robótica em setores como comércio a retalho para limitar a interação humana, assegurando aos clientes que os produtos não estiveram em contacto com o vírus. Vários sistemas administrativos e de pagamento foram automatizados e as viagens de negócios prolongadas foram evitadas e substituídas por teleconferências. O Twitter acabou de anunciar que todos os seus funcionários poderiam trabalhar em casa "para sempre". Num estudo recente para os EUA, com base num inquérito às empresas sobre perspectivas a médio prazo, estima-se que 42% dos despedimentos de trabalhadores recentes nos EUA resultarão numa perda permanente de emprego (Barrero et al., 2020). Como essas informações não estão disponíveis para Portugal, não podemos estimar estas perdas, mas a composição dos efeitos descritos neste estudo sugere que os efeitos permanentes serão grandes.

A evidência de crises passadas também vai na nessa direção: mesmo 5 a 8 anos após o final da Crise Financeira Global de 2008/2009, os trabalhadores das empresas mais atingidas tiveram piores resultados no mercado de trabalho e salários significativamente mais baixos do que os trabalhadores das empresas menos afetadas (Fernandes e Silva, 2020). A perda de emprego em

Portugal poderá originar grandes perdas salariais por mudanças na qualidade do empregador, do alinhamento entre o perfil do trabalhador e a ocupação e por alterações no título/posição da ocupação (Raposo, Portugal e Carneiro, 2019). A mudança tecnológica complementar ao trabalho qualificado aumentará a produtividade, mas também moldará a desigualdade de maneira permanente (Chua, Loayza e Schmillen, 2018). A melhoria da qualidade da educação, o investimento no desenvolvimento cognitivo desde a primeira infância, a educação escolar e ao longo da vida, aprendendo, reciclando e reformulando conhecimento é crucial para a construção de qualificações e competências que se traduzam em salários mais altos neste novo contexto. Além disso, atrair investimentos e grandes empresas multinacionais é também crucial para a competitividade da economia portuguesa.

Vivemos num contexto de extrema incerteza e muitas necessidades de curto prazo. Mas uma coisa é certa: uma agenda de desenvolvimento de longo prazo, com o emprego, a prosperidade inclusiva e a transformação económica no centro da agenda das políticas públicas é ainda mais importante hoje do que era antes da crise. É necessário um novo panorama com um melhor alinhamento entre qualificações e ocupações, melhor sistema educativo e de formação, mais forte complementaridade com os desafios tecnológicos e empresas com bom desempenho nos mercados internacionais, complementados por políticas económicas que promovam a prosperidade coletiva e o bem-estar de todos os cidadãos – a economia ao serviço das pessoas. A forma como as políticas públicas e empresariais responderão aos desafios atuais moldará o progresso da economia portuguesa e o bem-estar dos trabalhadores e cidadãos por mais de uma década.

REFERÊNCIAS

Avdiu, B. and G. Nayyar (2020). “When Face to Face Interactions Become an Occupational Hazard: Jobs in the Time of Covid-19” *Future Development*.

Banco de Portugal (2020). “Economics in a picture: In the short run, the impact of the COVID-19 pandemic on labour income is the highest at both ends of the disposable income Distribution” <https://www.bportugal.pt/en/page/economics-picture-56>

Banco Mundial (2020a). Impact-covid-19-coronavirus-global-poverty-why-sub-saharan-africa-might-be-region-hardest. <https://blogs.worldbank.org/opendata/impact-covid-19-coronavirus-global-poverty-why-sub-saharan-africa-might-be-region-hardest>

Banco Mundial (2020b). Policy responses to the Covid-19 Pandemic around the world.

Barrero, J., Bloom, N. and Davis, S. (2020), COVID-19 Is Also a Reallocation Shock, University of Chicago Working Paper 2020-59.

Bonomo, M., Brito, R. and Martins, B. (2014). Macroeconomic and Financial Consequences of the After-Crisis Government-Driven Credit Expansion in Brazil, Working paper series, Banco do Brasil.

Brenke, K., Rinne, U., & Zimmermann, K. F. (2013). Short-time work: The German answer to the Great Recession. *International Labour Review*, 152(2), 287-305.

Bruhn, Miriam. (2015) "Can wage subsidies boost employment in the wake of an economic crisis? Evidence from Mexico." World Bank Policy Research Working Paper no. 7607 Bruhn (*Journal of Development Studies*, forthcoming).

Chua, L., Loayza, N. and Schmillen, A. (2018). The Future of Work: Race With — Not Against — the Machine, World Bank.

Crosignani, M., Faria-e-Castro, M. and Fonseca, L., 2015. The Portuguese banking system during the sovereign debt crisis. *Journal of Monetary Economics*, 2020. 66, 2020.

Dingel, J. and B. Neiman (2020) "Which Jobs can Be Performed from Home?" Covid Economics Vetted and Real-Time Papers, Centre for Economic Policy Research Press, Issue 13.

Dix-Carneiro, R., and Kovak, B. (2019). Margins of labor market adjustment to trade. *Journal of International Economics*, 117, 125-142.

Escola Nacional de Saúde Pública (2020). Barómetro Social. Retrieved from <https://barometro-covid-19.ensp.unl.pt/opiniao-social-pandemia-aumenta-fosso-das-desigualdades/>

Fernandes, A. and Silva, J. (2020). Labor Market Adjustment to External Shocks. World Bank.

Garrote, D., Sanchez, D., Ozden, C., Rijkers, B. and Parra, Nicolas (2020). Which jobs are most vulnerable to COVID-19? Analysis of the European Union.

Graetz, G., & Michaels, G. (2018). Robots at work. *Review of Economics and Statistics*, 100(5), 753-768.

Haas, J., Pedraza, A., Ruiz-Ortega, C. and Silva, T. (2019). "Winners and Losers When Private Banks Distribute Government Loans : Evidence from Earmarked Credit in Brazil," Policy Research Working Paper Series 8952, The World Bank.

INE (2020). Contas Nacionais Trimestrais (Base 2016) – Estimativa Rápida, 1º Trimestre de 2020. Retrieved from: <https://www.ine.pt/>

Marques, C. Martinho, R., e Silva. R. (2020) “Empréstimos não produtivos e oferta de crédito: Evidência para Portugal”, *Revista de Estudos Económicos do Banco de Portugal*, vol. VI, n.º 1.

Ministério das Finanças (2020). Programa de Estabilidade 2020. May 8. Retrieved from <https://www.parlamento.pt/>

Minnesota Executive Department. 2020. “Executive Order 20-33 Critical Sector Descriptions”. Retrieved from <https://bit.ly/2KuwLD1>

NECEP (2020). ‘Folha Trimestral de Conjuntura’, Nº 60 (ano XV) – 1º trimestre de 2020 (edição antecipada), March 2020.

Oklahoma Department of Commerce. 2020. “Oklahoma Essential Industries List”. Retrieved from <https://bit.ly/3bBO6pv>

Oxfam (2020). Dignity not destitution. An ‘Economic Rescue Plan For All’ to tackle the Coronavirus crisis and rebuild a more equal world. Retrieved from <https://www.oxfam.org/en/research/dignity-not-destitution/>

Raposo, P., Portugal, P., and Carneiro, A. (2019). The sources of the wage losses of displaced workers: the role of the reallocation of workers into firms, matches, and job titles. *Journal of Human Resources*, 0317-8667R3.

Rodrigues, Carlos Farinha, Figueiras, R. and Junqueira, V. (2016). “Desigualdade do Rendimento e Pobreza em Portugal: As consequências sociais do programa de ajustamento”. Retrieved from <https://www.ffms.pt/FileDownload/a98e63bd-0e40-436f-926c-68e800225fd2/desigualdade-do-rendimento-e-pobreza-em-portugal/>

Vavra, J, (2020). “Shutdown sectors represent large share of all U.S. employment”, Chicago, IL: Becker Friedman Institute for Economics at the University of Chicago. <https://bfi.uchicago.edu/insight/blog/key-economic-facts-about-covid-19/>.