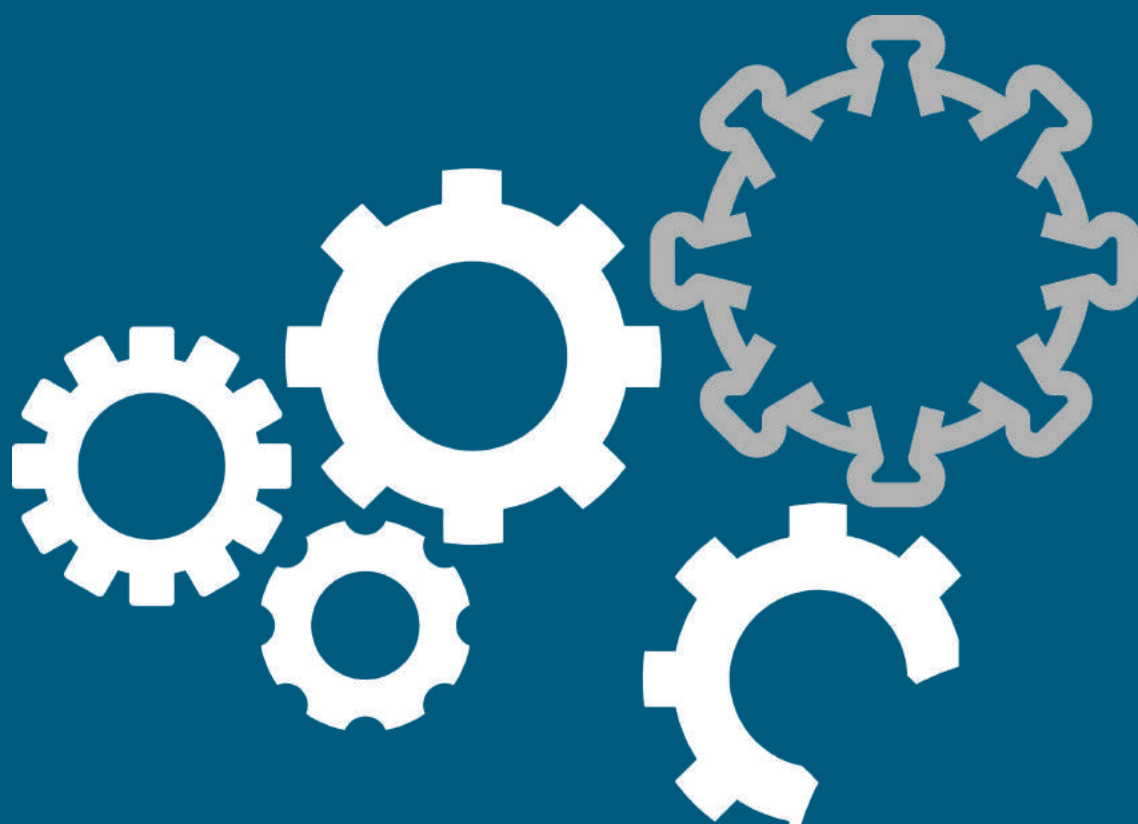


COLABOR EBOOKS

AS CONSEQUÊNCIAS SOCIOECONÓMICAS DA COVID-19 E A SUA DESIGUAL DISTRIBUIÇÃO

JOSÉ CASTRO CALDAS ANA ALVES DA SILVA FREDERICO CANTANTE



COLABOR

LABORATÓRIO COLABORATIVO PARA O TRABALHO, EMPREGO E PROTEÇÃO SOCIAL

COLABOR EBOOKS

**As consequências socioeconómicas da COVID-19
e a sua desigual distribuição**

José Castro Caldas, Ana Alves da Silva, Frederico Cantante

Ficha técnica

Título:

As consequências socioeconómicas da COVID-19 e a sua desigual distribuição

Autores:

José Castro Caldas

Ana Alves da Silva

Frederico Cantante

ISBN: 978-989-330599

DOI: 10.5281/zenodo.3954400

Data de publicação: Julho de 2020

Cite este documento como:

Caldas, J. C., Silva, A. A., e Cantante, F. (2020). As consequências socioeconómicas da COVID-19 e a sua desigual distribuição. CoLABOR.

Revisor:

Manuel Coelho

CoLABOR

Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social

Rua das Taipas, n.º 1, 1250-264 Lisboa

Índice

| | |
|---|------|
| Índice de figuras | vi |
| Índice de tabelas..... | viii |
| Prefácio..... | ix |
| Agradecimentos..... | xiv |
| Introdução..... | 1 |
| Capítulo 1. A vulnerabilidade e as suas dimensões críticas..... | 8 |
| 1.1 A vulnerabilidade e as suas manifestações em escalas diversas | 9 |
| 1.2 Das dinâmicas contraditórias do capitalismo à crise da COVID-19..... | 11 |
| 1.3 A economia política da COVID-19..... | 19 |
| 1.4 Cinco linhas de fissura na estrutura determinantes das dimensões críticas da vulnerabilidade..... | 29 |
| Capítulo 2. Vulnerabilidades à escala nacional: Portugal em comparação na União Europeia..... | 34 |
| 2.1 Portugal na União Europeia: um retrato estilizado..... | 34 |
| 2.2 Suscetibilidades | 35 |
| 2.3 Exposições..... | 41 |
| 2.4 Coberturas | 46 |
| 2.5 Portugal: posição relativa e evolução recente..... | 54 |
| Capítulo 3. Vulnerabilidades à escala setorial: setores em comparação | 59 |
| 3.1 Um breve panorama da estrutura setorial e sua evolução recente | 60 |
| 3.2 Suscetibilidades | 64 |
| 3.3 Exposições..... | 78 |
| 3.4 Coberturas | 81 |
| 3.5 Notas conclusivas: setores em posição relativa..... | 93 |
| Capítulo 4. Vulnerabilidades associadas o estatuto sociolaboral | 97 |
| 4.1 Suscetibilidades: a sua multidimensionalidade e os estatutos sociolaborais | 98 |
| 4.2 Coberturas face aos riscos de desemprego e perda de rendimento | 105 |
| 4.3 A cobertura desigual do emprego e do rendimento em contexto de COVID-19..... | 111 |
| 4.4 Em jeito de balanço: suscetibilidades e (des)proteções | 116 |
| Capítulo 5. Das vulnerabilidades ao robustecimento das respostas | 118 |

| | |
|--|-----|
| 5.1 Impactos imediatos em Portugal | 118 |
| 5.2 Conter dinâmicas cumulativas de recessão | 121 |
| 5.3 Portugal: vulnerabilidades e coberturas de exceção | 129 |
| 5.4 Robustecer as respostas para lá da emergência | 133 |
| Conclusão | 140 |
| Referências bibliográficas | 142 |
| Legislação e jurisprudência consultada | 150 |
| Anexos | 152 |
| Anexo A – Medidas emergenciais | 152 |
| Anexo B – Suscetibilidades, exposições e coberturas – Portugal em comparação | 155 |
| Anexo C – Suscetibilidades, exposições e coberturas: setores em comparação | 157 |
| Anexo D – Nomenclaturas de setores de atividade | 158 |

Índice de figuras

| | |
|---|----|
| Figura 1. A sincronia económica do choque COVID-19 | 20 |
| Figura 2. PIB per capita, países da UE27 (posição em 2007 e deslocação 2007-2018)..... | 35 |
| Figura 3. Intensidade do PIB em trabalho (emprego, milhares/PIB, milhões de euros), países da UE27 (2018) | 37 |
| Figura 4. Emprego em microempresas (0-9 pessoas ao serviço) em % do emprego total, países da UE27 (2017) | 38 |
| Figura 5. Rácio dívida/excedente bruto de exploração das empresas, países da UE27 (2018) | 38 |
| Figura 6. Dívida pública em % do PIB, países da UE27 (2019) | 39 |
| Figura 7. Ganho horário médio em empresas com mais de dez trabalhadores, países da UE27 (2016) | 39 |
| Figura 8. Peso dos transacionáveis no emprego, países da UE27 (2018) | 42 |
| Figura 9. Grau de participação nas cadeias de valor globais (CVG), países da UE27 (2009) | 43 |
| Figura 10. Estrutura setorial do emprego, Portugal e distância entre Portugal e média da UE27 (2018) | 43 |
| Figura 11. Estrutura setorial do VAB, Portugal e distância entre Portugal e média da UE27 (2018) | 44 |
| Figura 12. Peso do turismo na estrutura de emprego, países da UE27 (2018) | 44 |
| Figura 13. Peso dos contratos de duração limitada na população empregada por conta de outrem, países da UE27 (2018) | 48 |
| Figura 14. Redução do risco de pobreza após transferências sociais (excluindo pensões), países da UE27 (2017) | 48 |
| Figura 15. Despesa em proteção social em % do PIB, países da UE27 (2018) | 49 |
| Figura 16. Geografia das vulnerabilidades, países da UE27..... | 55 |
| Figura 17. Distribuição do emprego e do VAB, por atividade económica, Portugal (2018) | 60 |
| Figura 18. Variação do peso dos setores nas estruturas do VAB e do emprego, Portugal (2008-2018) | 61 |
| Figura 19. Variação do peso das secções da indústria transformadora e das atividades de saúde humana (QA) e das atividades de apoio social (QB) nas estruturas do VAB e do emprego, Portugal (2018)..... | 61 |
| Figura 20. VAB do imobiliário a preços constantes, deflatores do PIB e do imobiliário, Portugal (2008-2017).. | 63 |
| Figura 21. Dimensão média das empresas, por setor de atividade, Portugal (2018; setores I e S 2017) | 65 |
| Figura 22. Correlação entre a dimensão média das empresas (em nº de trabalhadores) e a % média de empresas com resultado negativo, por atividade económica, Portugal (2018) | 66 |
| Figura 23. Distribuição do emprego nas empresas, por atividade económica e dimensão, Portugal (2018) | 70 |
| Figura 24. Endividamento (passivo/ativo) das empresas, por atividade económica, Portugal (2018; setores L e S 2017)..... | 71 |

| | |
|---|-----|
| Figura 25 - Empresas com capital próprio negativo, por atividade económica, Portugal (2018; setores L e S 2017) | 72 |
| Figura 26. Liquidez reduzida (média) das empresas, atividade económica, Portugal (2018; setores L e S 2017) | 72 |
| Figura 27. Ganho médio mensal, por atividade económica, Portugal (2018 e 2014-2018) | 76 |
| Figura 28. Proporção de trabalhadores abrangidos pelo salário mínimo nacional, por atividade económica, Portugal (outubro de 2018, abril de 2014-outubro de 2018) | 77 |
| Figura 29. Despesa de consumo final das famílias, das administrações públicas, formação bruta de capital e exportações, Portugal (2007-2012) | 79 |
| Figura 30. Dependência das exportações e das importações, por atividade económica, Portugal (2016) | 79 |
| Figura 31. Dependência do investimento, por atividade económica, Portugal (2016) | 80 |
| Figura 32. Prevalência e variação de trabalhadores com contratos não permanentes, por atividade económica, Portugal (2018 e 2014-2018) | 81 |
| Figura 33. Prevalência de emprego “atípico”, por atividade económica, Portugal (2017 e 2008-2017) | 82 |
| Figura 34. População empregada (25-64 anos) que concluiu pelo menos o ensino secundário, por situação na profissão, Portugal e países da UE27 (2018) | 99 |
| Figura 35. Proporção de trabalhadores por conta de outrem do setor privado com contratos não permanentes, Portugal (2008-2018) | 100 |
| Figura 36. Proporção da população empregada (15-64 anos) que trabalha a tempo parcial em Portugal e na UE27, por situação na profissão (2018) | 101 |
| Figura 37. Rendimento disponível equivalente médio anual em Portugal e na Zona Euro, por situação na profissão (2017) | 102 |
| Figura 38. Taxa de risco de pobreza em Portugal e na UE27 (pop. 18-64 anos), por situação na profissão (2017) | 103 |
| Figura 39. Prestações de desemprego requeridas (7 de março a 8 de maio de 2020) | 119 |
| Figura 40. Proporção de empresas que requereram o acesso ao regime de layoff simplificado, por atividade económica, Portugal (8 de maio de 2020) | 120 |

Índice de tabelas

| | |
|--|-----|
| Tabela 1. Linhas de fissuras: suscetibilidades e exposições..... | 32 |
| Tabela 2. Indicadores de suscetibilidade, Portugal (2008-2019)..... | 40 |
| Tabela 3. Indicadores de exposição, Portugal (2008-2018)..... | 46 |
| Tabela 4. Indicadores de exposição, Portugal (2008-2018)..... | 49 |
| Tabela 5. Características dos <i>clusters</i> geográficos, países da UE27..... | 56 |
| Tabela 6. Suscetibilidades, exposições e coberturas – Portugal em comparação com os países da UE27..... | 57 |
| Tabela 7. Setores de atividade económica observados, com base na Classificação das Atividades Económicas (CAE – revisão 3)..... | 59 |
| Tabela 8. Empresas, por escalão de dimensão (em n.º de pessoal ao serviço), Portugal (2008-2018)..... | 67 |
| Tabela 9. Pessoal ao serviço nas empresas, por escalão de dimensão, Portugal (2008-2018)..... | 67 |
| Tabela 10. Variação do emprego, por atividade económica e escalão de dimensão de empresa, Portugal (2008-2018)..... | 69 |
| Tabela 11. Indicadores económico-financeiros nos setores grandes empregadores e emergentes..... | 73 |
| Tabela 12. Síntese de suscetibilidades, exposições e coberturas setoriais, Portugal..... | 94 |
| Tabela 13. Setores agrupados por critérios de vulnerabilidade, Portugal..... | 95 |
| Tabela 14. Taxa de variação anual da população empregada em Portugal e na UE27 (15-64 anos), por situação na profissão (2008-2018)..... | 104 |
| Tabela 15. Distribuição das entidades empregadoras que requereram acesso ao regime de <i>layoff</i> simplificado (8 de maio) e proporção das empresas que requereram acesso a essa medida, por escalão de pessoal, Portugal..... | 121 |

Prefácio

Manuel Carvalho da Silva

Este é o primeiro livro elaborado e divulgado a partir do espaço CoLABOR. A equipa deste Laboratório Colaborativo tem produzido importantes estudos pontuais e análises de políticas inerentes às emergências deste tempo em que é preciso enfrentar os impactos imediatos da pandemia provocada pelo coronavírus. Essa importante dimensão da intervenção do CoLABOR é, e será no futuro, complementada com análises de mais amplo alcance temporal e concetual e com a formulação de propostas de carácter estratégico, de que a sociedade portuguesa está carente. Este trabalho, agora publicamente apresentado, preenche essa complementaridade e constitui um contributo, muito oportuno, para o debate e a ação que é preciso aprofundar a partir da investigação, da reflexão e da intervenção de atores sociais, económicos e políticos.

O CoLABOR – Laboratório Colaborativo para o Trabalho o Emprego e a Proteção Social – foi criado com o objetivo de aprofundar o conhecimento acerca das transformações que afetam o trabalho, o emprego e a proteção social e contribuir para a construção de respostas de política (pública e organizacional) aos desafios emergentes nestas áreas.

Na atividade que temos vindo a desenvolver assumimos a perspetiva de que as sociedades industriais construídas a partir do fim do séc. XIX regulam, a partir do trabalho, elementos fundamentais da vida em comum – da distribuição do rendimento à construção de identidades coletivas – e procuramos compreender as profundas mutações que marcam os domínios do trabalho, do emprego e da proteção social dando relevo a grandes mudanças e transformações em curso, nomeadamente as demográficas, as tecnológicas e as geoeconómicas, não numa perspetiva de submissão a visões extremadas e de cariz apocalíptico com que muitas vezes são apresentadas, mas antes de atuação sobre elas numa perspetiva emancipatória. Para tal pretendemos analisar os processos que se vão operando no quadro de novas e velhas interações e de novos fatores que moldam os contextos, desde os locais de trabalho a dimensões globais, a partir da observação atenta das múltiplas relações entre o trabalho, a economia e a sociedade e suas manifestações, na vida das pessoas, no plano individual e coletivo, aos níveis microssocial e da regulação macrossocial.

O CoLABOR tem na sua agenda quatro objetivos centrais: (a) o apoio à conceção e formulação de políticas; (b) a capacitação das instituições, incluindo a administração pública, as empresas e as organizações do terceiro setor; (c) a qualificação do emprego mediante a formação de quadros e a criação, direta e indireta, de emprego científico; (d) a contribuição para o debate público nas áreas do trabalho e da proteção social. Considerámos, desde a primeira hora, que a realização destes objetivos requeria um esforço continuado de aprofundamento do conhecimento da realidade portuguesa, obtido a partir da conjugação de saberes diversos que atualmente se encontram dispersos em universidades, empresas, administração pública e organizações da economia social e solidária. Os desafios no plano do trabalho, do emprego e da proteção social estando associados a mudanças e transformações à escala global assumem, em Portugal, formas que decorrem de vulnerabilidades específicas. Tal como é referido pelos autores, o nosso país está enredado num complexo “feixe de determinantes da vulnerabilização da estrutura socioeconómica”, correlacionado com a sua “posição de desenvolvimento intermédio” no plano mundial e de pertença à periferia da União Europeia (UE). Essas determinantes precisam de ser melhor compreendidas e analisadas a partir de pontos de vista diversos.

A crise pandémica com que fomos surpreendidos está a atuar como um poderoso revelador dessas vulnerabilidades preexistentes e, ao mesmo tempo, num contexto marcado pela incerteza, a dar indicações quanto a direções de reconfiguração institucional e estrutural capazes de reparar as linhas de fissura de um modelo de desenvolvimento que se tem vindo a revelar insustentável. Caracterizar essas vulnerabilidades na forma que assumem em Portugal, e retirar desse exercício indicações tendentes a robustecer as respostas imediatas (de emergência) e mediatas, estruturais e institucionais é o propósito deste livro. No imediato é indispensável um foco abrangente e direcionado nas respostas de emergência ao impacto socioeconómico da pandemia, mas tal imperativo não pode secundarizar abordagens que, partindo de um enquadramento retrospectivo, fundamentem opções políticas (e de políticas) orientadas para o robustecimento das instituições e das estruturas.

Vêm de trás dinâmicas contraditórias do capitalismo e crises diversas e de vários tipos. Essas crises, em regra sobrepostas umas às outras, nunca foram plenamente resolvidas, como aconteceu com a que se iniciou em 2007/2008 e que atingiu o seu pico em Portugal entre 2012 e 2013, em consequência da adoção de uma terapêutica que, em grande medida, acrescentou problemas e bloqueios – em múltiplas escalas – aos já antes existentes. A sobreposição de crises e os processos da sua gestão, nem sempre transparentes, nem condicentes com promessas feitas, têm provocado um perigoso cansaço na sociedade que é, em si mesmo, uma enorme vulnerabilidade.

Como é referido pelos autores, “para Portugal e outros países periféricos da UE, nomeadamente os que sofreram intervenções da *troika*, a crise pandémica é um choque que impacta sobre uma sociedade com uma economia debilitada pelos efeitos persistentes de uma austeridade e de uma desvalorização interna que erodiram a capacidade de acomodação e resposta por parte do Estado, enviesaram o padrão de especialização no sentido de atividades muito expostas, e enfraqueceram as coberturas sociais primárias e secundárias” (p. 55). Esta constatação é profusamente demonstrada no livro. A economia portuguesa foi estruturalmente empobrecida por aquelas políticas. Esse empobrecimento foi camuflado pela criação de emprego (tendencialmente de baixa qualidade) em alguns setores, mas agora tornar-se-á mais evidente e doloroso.

Para o exercício de caracterização das principais vulnerabilidades e sua desigual distribuição são propostas no livro três escalas ou níveis de análise. Primeiro, a escala nacional, em que Portugal é comparado com outros países da União Europeia (UE) nas três dimensões da vulnerabilidade consideradas – suscetibilidades, exposições e coberturas. Segundo, a escala setorial, na qual se identificam as atividades onde o impacto socioeconómico da crise pandémica incidirá com maior violência, comprometendo a viabilidade de empresas e, por consequência, o emprego e o rendimento dos trabalhadores, direta e indiretamente ligados a elas. Terceiro, a escala dos grupos sociolaborais, cujas vulnerabilidades se manifestam em precariedades, baixas remunerações do trabalho e insuficientes coberturas primárias (associadas ao enquadramento jurídico e a práticas nas relações de trabalho) e secundárias (associadas à proteção social). Em relação a este nível de análise, a pandemia colocou em evidência a existência de profissões e atividades que, não obstante o mercado e muitos gestores as catalogarem de “baixo valor”, se constata serem absolutamente fundamentais, imprescindíveis.

Desta exploração multiescalar resulta a identificação de quatro principais determinantes estruturais de vulnerabilidade: o primeiro, decorrente de um padrão de especialização e de uma estrutura produtiva enviesada

para o complexo turístico-imobiliário, que alimentou o crescimento e a criação de emprego a partir de 2013, sobrepondo-se a um tecido produtivo já marcado pela baixa produtividade e pela baixa remuneração do trabalho; o segundo, da pulverização e fragmentação das organizações produtivas, que fragiliza o emprego por excessiva dependência de entidades empregadoras de microescala, com problemas estruturais de descapitalização e endividamento e, ainda, menor capacidade de resistência a um choque como o atual; o terceiro, da baixa qualificação da população ativa, dos baixos salários e da precarização das relações de emprego, numa teia de fragilidades que se potenciam reciprocamente, tendentes a reproduzir-se e a intensificar-se pelo padrão de especialização da economia e pelo perfil setorial de criação de emprego; o quarto, da reprodução desta estrutura de desigualdades pela sua inscrição na insuficiente cobertura de proteções primárias do emprego, resultante da redução das relações contratuais estáveis, da maior prevalência de contratos de duração limitada, de uma excessiva aplicação do salário mínimo nacional, de dinâmicas de integração por conta própria no mercado de trabalho que, por um lado, marginalizam do acesso pleno à proteção social parte significativa da população empregada e, por outro, acentuam a segmentação do mercado de trabalho.

As vulnerabilidades decorrentes destes determinantes estruturais caracterizam-se, como é enfatizado pelo título do livro, pela sua desigual distribuição. Como há muito sabemos, não estávamos todos no mesmo barco antes da pandemia, nem a pandemia nos está a empurrar para lá. Antes pelo contrário, as desigualdades persistem e aprofundam-se. As empresas surgem perante os impactos desta pandemia em situação de desigualdade que importa relevar: as pequenas, onde se situa a maior parte do emprego, apresentam-se estruturalmente endividadas e com dificuldade em aceder aos apoios de exceção que foram criados, também porque estes foram mais orientados para grandes empregadores, enquanto as grandes, em muitos casos descapitalizadas pela limpeza de dividendos a favor dos acionistas e porque estão enredadas no jogo financeiro, tendem para uma dependência de subvenções públicas e créditos bonificados. Os trabalhadores encontram-se em situação de desigualdade na relação com as qualificações, com o tipo de contrato de trabalho, com o rendimento e com o emprego. Também os países não estão em pé de igualdade para responder aos problemas com que se deparam, como por vezes alguns discursos políticos parecem pressupor. Portugal, a julgar pelo discurso que domina o espaço público, parece acomodar-se em demasia à dependência de um “rumo comum” determinado pelos poderes da UE, enfraquecendo a possibilidade de conceber respostas mais alicerçadas nas suas capacidades como país soberano e como sociedade que tem o direito, e a responsabilidade, de definir e concretizar as opções do seu modelo de desenvolvimento.

A UE, que sem dúvida tem um nível de vida médio e um quadro geral de direitos sociais e laborais melhor que outras regiões – embora em grande parte em processo de harmonização no retrocesso – surge-nos, neste tempo histórico, como terreno onde se instalou forte o neoliberalismo e se experimentam soluções políticas conservadoras e antidemocráticas, e no qual praticamente todos os bloqueios globais se fazem sentir. O conjunto dos seus países foi apanhado, em escalas diferenciadas, mas de forma transversal, pelos efeitos conjugados da terciarização associada à exportação da indústria para as economias subdesenvolvidas. Os dirigentes europeus, não poucas vezes, escamoteiam tal facto e procedem a “fugas para a frente”, umas inspiradas pelo deslumbramento tecnológico, outras montadas com alguma sobrançeria, por exemplo, em torno de pressupostas capacidades do seu modelo social, cujo definimento se recusam a reconhecer.

O projeto da UE está tão ou mais bloqueado que os de outras potências. As opções prosseguidas no plano demográfico, a forma desastrosa e cruel como a União lida com os movimentos migratórios, o abandono a que entrega a geração mais velha depois de ter defraudado as gerações mais novas – a quem pediu que estudassem e se qualificassem para depois não as recompensar – acentuam “fissuras críticas” na estrutura da UE e colocam o conjunto e cada um dos países que dela fazem parte (mas uns mais que outros) em situação de dependência de soluções que conduzem, direta ou indiretamente, ao seu endividamento, aprisionando-os em teias de onde é difícil fugir.

Já eram prementes e a pandemia veio evidenciar as potenciais alterações de grande alcance que emergem no contexto internacional em que se movem fortes tensões ao nível da geoestratégia e da geopolítica e se manifestam, no seio das comunidades, crescentes apelos para se melhorar “a relação simbiótica com a natureza” e se resolverem problemas ambientais, climáticos e ecológicos. A democracia vem sendo desarmada pelo propositado enfraquecimento ou aniquilamento de valores e instituições que historicamente a sustentam e, nomeadamente, pelo desarmar das organizações/instituições de intermediação em várias áreas, com realce para o mundo do trabalho e suas organizações sindicais e patronais. Numa sociedade que privilegia a “distribuição do risco em vez da distribuição da riqueza”, deparamo-nos com o agravamento das inseguranças e instabilidades que alimentam novos e sucessivos medos e tolhem o futuro, a reprodução sistemática de desigualdades, o surgimento constante de quadros de carências gritantes e de cenários belicistas e guerras económicas que desencadeiam imenso sofrimento humano. A organização da economia assenta na existência de cadeias de valor geradoras de enormes condicionalismos para a esmagadora maioria dos países e suas empresas, que não têm a mínima hipótese de aceder ao seu vértice. A riqueza é acumulada de forma cada vez mais desigual em consequência de processos de financeirização globalizados.

A caracterização dos determinantes das vulnerabilidades e da sua desigual distribuição serve, neste livro, para passar em revista as respostas de emergência e discutir a sua adequação, assim como para delinear direções de reconfiguração institucional e estrutural orientadas para o futuro. Os autores sugerem “que a preparação do retorno à normalidade deveria ser revestida de uma abordagem macropolítica que permitisse conceber uma normalidade económica e social mais robustecida” e que essas respostas “exigem intervenções coordenadas (a) ao nível da política industrial, por forma a diminuir o grau de incerteza quanto aos efeitos de decisões dispersas de investimento e alocação de recursos produtivos, que tenderão a reproduzir os padrões de especialização já identificados, bem como os de procura por trabalho menos qualificado e mal remunerado; (b) ao nível das políticas de emprego, imprimindo maior robustez e alcance às coberturas primárias, aprofundando os instrumentos jurídicos e inspetivos que previnem o recurso a formas precárias ou totalmente desprotegidas de contratação, e tornando os arranjos temporários e externalizadores de emprego menos atraentes na procura de trabalho; e (c) ao nível da política social, robustecendo os instrumentos de proteção no desemprego quando falham as coberturas primárias.” (p. 140).

A abordagem macropolítica assim delineada pelos autores é, assumidamente, apenas um esboço para o que deveria ser uma estratégia de superação da crise. Tal estratégia terá de ser produto da inteligência coletiva, de um processo deliberativo capaz de construir, a partir de interesses e pontos de vistas diversos, uma visão do bem comum e dos meios adequados para o realizar.

Este livro, tendo por tema as vulnerabilidades reveladas pela pandemia em Portugal, identifica tensões globais, procede à análise de muitas outras condicionantes e sua natureza multifacetada, mas promove, sobretudo, uma análise integrada de vulnerabilidades que se intersejam ao nível nacional, setorial e no plano sociolaboral.

Para o aprofundamento das questões neste plano, deverá ter-se presente que os debates sobre o trabalho e o emprego estiveram, nos últimos anos, bastante enredados em deslumbramentos e determinismos tecnológicos. A maior parte tem colocado um enfoque excessivo na criação/destruição do emprego, explorando o mediatismo do medo e da inevitabilidade. Raramente são considerados os requisitos de investimento associados à adoção de novas tecnologias, escasseiam os estudos sustentados sobre os seus impactos ambientais ou sociais. Em resultado de tudo isto o quadro das relações laborais no futuro surge, quantas vezes, com a máquina no centro, a servir uma “competitividade” irracional em que os direitos no trabalho e o Direito do Trabalho são substituídos pelas “leis do mercado”. O digital, a robotização e a inteligência artificial são de enorme importância, mas os países e as suas empresas – como insistentemente a Organização Internacional do Trabalho tem denunciado – não estão em pé de igualdade no acesso às tecnologias, nem na capacidade para formar e qualificar os seus cidadãos. Muito menos serão capazes de utilizar os seus saberes no âmbito de cadeias de valor, atrás caracterizadas, que condicionam a divisão social e internacional do trabalho.

A pandemia, entre muitos outros efeitos, expôs aos olhos de todos a centralidade do trabalho. Pode com isso ter ajudado a deslocar o centro dos debates para terrenos mais férteis, onde haja lugar para uma discussão do trabalho, não em termos de adaptação passiva a novas tecnologias e “imperativos de competitividade”, mas de dignificação de uma atividade humana sem a qual nenhuma sociedade pode prosperar e florescer. A pandemia poderá (deseja-se) ajudar a recentrar e dar mais densidade ao quadro da discussão sobre uma boa utilização, por parte das empresas privadas e dos serviços públicos, dos avanços científicos e tecnológicos e das suas implicações no processo do trabalho e nas suas formas de organização e prestação, até para responder a objetivos de melhoria da produtividade. Mas, entretanto, está já em curso uma discussão relativa ao teletrabalho excessivamente marcada pelo sublinhado de aspetos positivos que se revelaram na utilização forçada que esta forma de trabalho teve de assumir, para milhões de trabalhadores, sem estudos mais abrangentes e profundos, negligenciando, assim, outros efeitos que terão de vir a ser considerados.

É uma evidência que no mundo do trabalho vão conviver realidades distintas de formas de trabalhar e de utilização de instrumentos de trabalho, mas essas diferenças serão acompanhadas por dimensões que se manterão transversais às relações de trabalho, como é o caso do controle sobre o tempo, as dependências de diversa ordem e não apenas no trabalho por conta de outrem, as bases de estabelecimento do salário, o assegurar de condições de segurança e saúde no trabalho, ou ainda a garantia de o trabalhador ser tratado com dignidade e respeito. No centro de uma estratégia de robustecimento das estruturas socioeconómicas tem de estar o direito ao trabalho, a um emprego com a segurança indispensável e o direito a uma remuneração digna: sempre enquadrados por instituições que asseguram o carácter protetor do Direito do Trabalho.

Conhecendo os autores, temos por certo ser seu objetivo que este livro represente um contributo para o debate público e para a deliberação coletiva.

Sê-lo-á seguramente. Parabéns.

Agradecimentos

Os autores agradecem os contributos de João Pedro Ferreira, João Vasco Lopes, Eugénia Pires e Filipe Lamelas, respetivamente na leitura de matrizes *input-output*, na exploração de métodos e algoritmos de ordenação, na interpretação das intervenções de emergência dos bancos centrais, e na clarificação de questões jurídicas, assim como a pronta disponibilidade do coordenador do CoLABOR, Manuel Carvalho da Silva, para escrever o prefácio deste livro. A ajuda generosa de outros colegas e amigos da Associação Portuguesa de Economia Política, decorrente de várias conversas informais e trocas de correspondência ao longo do período de confinamento, deve também ser reconhecida, nomeadamente a de João Ferrão, João Ramos de Almeida, João Rodrigues, José Reis, Ricardo Pais Mamede, Nuno Teles e Paulo Coimbra. Um agradecimento especial é também devido aos revisores deste livro. Indispensável é ficar dito também que nem eles, nem os acima mencionados, partilham com os autores as responsabilidades por erros e omissões.

Introdução

Acabado de redigir no dia 20 de maio de 2020, o 60º dia de confinamento dos seus autores, num quadro de grande incerteza quanto à extensão das consequências sanitárias do choque pandémico e sua duração, e de um ainda maior desconhecimento quanto aos efeitos socioeconómicos mediatos da prolongada suspensão e transformação das atividades de trabalho e dos modos de interação social, este livro não pode deixar de ser apresentado e lido como uma análise datada de um processo que se desenrola a grande velocidade, numa direção indeterminada.¹

No ponto em que nos encontramos são poucas as certezas. A estratégia de distanciamento físico adotada para mitigar a pandemia mostrou ser eficaz no curto prazo, mas não conseguimos antecipar as consequências do seu aligeiramento. Pouco sabemos acerca das dinâmicas do processo pandémico – se tenderá a ressurgir em vagas, até que uma vacina esteja disponível, ou se, pelo contrário, se irá extinguir em consequência do que os epidemiologistas designam imunidade de grupo. Sabemos, no entanto, que a economia, às suas diversas escalas, está a sofrer uma contração sincronizada com consequências já observáveis em termos de emprego e perda de rendimento. Sabemos ainda que o choque pandémico se pode transformar numa depressão profunda e prolongada. E sabemos, por último, que os piores cenários, incluindo o da depressão prolongada, podem ser infirmados, ou pelo menos mitigados, pela ação coletiva em todas as esferas, a começar pela do Estado, orientada para a contenção e reparação dos danos, mas acompanhada de um esforço de reconfiguração de estruturas e instituições que pode e deve ser profunda.

O SARS-CoV-2 foi desde muito cedo discursivamente enquadrado como um vírus proveniente das entranhas de um mundo natural adverso, vingativo da intrusão de sociedades humanas remotas e estranhas. Aberta a caixa de Pandora, as consequências abater-se-iam sobre *culpados e inocentes*, desta vez de forma simétrica.

Como quase sempre, o enquadramento discursivo das crises tende a ser ilusivo, mas nem por isso, quando se torna hegemónico, menos determinante do sentido das respostas políticas e dos futuros que emergem depois delas. Por isso mesmo, aos autores deste texto, surgia como prioridade a necessidade de escrutinar e, se necessário, contrapor à imagem do vírus exótico com impactos simétricos, uma outra mais condicente com a realidade, de uma emergência sanitária, cujas consequências sociais se caracterizam, precisamente, não pela simetria da sua distribuição, mas antes pela desigualdade.

A percepção de que a pandemia da COVID-19 não é uma mera decorrência de um *risco natural* era para nós evocativa de leituras antigas no domínio do que alguns designam por *sociologia do risco*, no sentido em que todos os riscos, mesmo quando interpretados como naturais, revelam quase sempre uma imanência social, quer quanto à sua origem, quer quanto à forma como as consequências se distribuem na sociedade. Retínhamos dessas leituras a memória de uma concordância genérica com a ideia de que, na maior parte dos casos, as catástrofes decorrem de perigos que permanecem latentes enquanto as intervenções humanas não os despertam, e de que, no momento em que efetivamente despertam e são postos em movimento, têm impactos

¹ Na revisão final das provas foram acrescentadas três caixas informativas e uma nota de pé de página com referência a acontecimentos posteriores, nomeadamente a proposta da Comissão Europeia de um Fundo de Recuperação, apresentada a 27 de maio, o Programa de Estabilização Económica e Social, apresentado pelo governo a 7 de junho, e o Orçamento Suplementar, submetido à Assembleia da República a 9 de junho de 2020.

diferenciados, afetando de forma desproporcionada os mais suscetíveis e os mais expostos, isto é, os mais vulneráveis. Retínhamos também a discordância com outras perspectivas que enfatizam uma suposta simetria da vulnerabilidade manifestando insensibilidade à desigualdade na distribuição dos riscos.

Sabíamos que a linguagem da vulnerabilidade havia invadido campos muito diversos das ciências sociais e físicas, constituindo o que hoje é uma enorme biblioteca. Não obstante a nossa escassa familiaridade com o conjunto dessa literatura, alguns dos seus conceitos fundamentais surgiam-nos como úteis e operativos no contexto da interpretação da crise pandémica atual e das suas consequências socioeconómicas.

Entretanto, além de debates no domínio da sociologia do risco, o contexto da crise pandémica evocava também outras referências, da economia política, acerca de choques, muitas vezes designados como exógenos, e potenciais efeitos persistentes desses choques. Parte desses debates ocorrem hoje nas fronteiras da teoria económica convencional, sob a designação de efeitos não lineares ou *histerese*. No entanto, muito anterior a essas incursões da economia convencional em zonas do mapa das ideias povoadas pelos monstros da incerteza radical, há uma literatura iniciada por economistas institucionalistas, como Gunnar Myrdal, Nicholas Kaldor e William Kapp, acerca do que designam *causalidade circular cumulativa*, que merece ser evocada no presente contexto, já que proporciona instrumentos analíticos para pensar duas questões cruciais: (a) como pode um choque conjuntural pôr em movimento um processo cumulativo de declínio, e (b) de que forma pode ser contrariada uma tal dinâmica.

Em que sentido nos referimos, então, aos domínios da sociologia do risco e da economia política da causalidade circular cumulativa como portadores de ferramentas úteis? Em primeiro lugar, enquanto enquadramentos conceptuais que ajudam a interpretar a crise da COVID-19 e os seus impactos socioeconómicos; em segundo lugar, enquanto linguagens apropriadas a uma interpretação da crise que recuse a sua acomodação como uma inevitabilidade decorrente de causas naturais; e, por último, como ponto de vista favorável ao vislumbre de meios de ação orientados para a reparação dos danos onde eles são mais severos e para abertura de futuros emancipatórios ancorados em valores de liberdade, em todas as aceções da palavra liberdade, de solidariedade e de justiça social, que são os dos autores deste texto e devem ser declarados à partida.

É precisamente por isso que da sociologia do risco e dos debates erigidos no seu entorno se deve reter sobretudo a questão da distribuição dos riscos e dos males que deles decorrem. A cada dia passado neste inusitado tempo de interrupção da atividade produtiva somam-se mais notícias de perdas de emprego que privam os trabalhadores e as suas famílias dos meios necessários à sua subsistência. A simplicidade desta evidência contrapõe-se à controversa tese de Ulrich Beck – talvez o principal autor dos estudos sociológicos neste domínio – de que a natureza mediata e transescalar do risco numa sociedade globalizada confere à sua distribuição uma feição social e economicamente simétrica. Para Beck (1992, pp. 19 e ss.), a modernidade reflexiva, construída por oposição a princípios que estruturavam a sociedade industrial, contrapõe à desigual lógica da produção e distribuição de riqueza uma lógica igualitária de distribuição de risco. A classe social, o estrato socioeconómico ou o estatuto sociopolítico diluem-se, nesta tese, ante a transversalidade da imanência social do risco e a ubiquidade das suas consequências.

Não deixa de ser curioso, todavia, que esta tese negligencie a “verdade original da relação de emprego: uma relação de dependência, na qual uma das partes detém as condições necessárias à reprodução material da

outra” (Lordon, 2014, p. 7). Foi do reconhecimento desta verdade sobre a laboralidade que a sociedade industrial construiu o risco como *questão social* (Castel, 2003), respondendo-lhe com a edificação de seguros sociais que visavam mitigar a exposição à vulnerabilidade estrutural a que os trabalhadores estão votados. Foi assim que, pela primeira vez, em 1848, se instituiu o direito ao trabalho em França e, quatro décadas mais tarde, as iniciativas bismarckianas sobre o seguro social de saúde, de invalidez e de velhice abriram caminho a duas das mais importantes construções institucionais da economia política da modernidade: o direito do trabalho e a proteção social. O trajeto de construção sócio-histórica do risco compreende, pois, também o da indissociável edificação de uma moral social que socializa os instrumentos de mitigação de riscos e de redistribuição dos seus *males* com vista à proteção daqueles que ficam retidos na trama de vulnerabilidades inscritas na estrutura socioeconómica.

Convocar a mobilização e a reinvenção dos instrumentos político-institucionais ao dispor da governação *do* risco é, portanto, uma tarefa fundamental para combater a tentação da narrativa de naturalização desta crise e evitar a todo o momento a leitura totalizante do *accidente máximo* (Curran, 2013) que subsume a desigual distribuição das suas consequências ao preceito de que o desastre nos coloca “todos nos mesmo barco”. Não coloca. A narrativa da naturalização, que anula o efeito de espelho entre as desigualdades de distribuição de consequências do risco e as da distribuição de recursos económicos, políticos e sociais nas sociedades contemporâneas, compreende muito mais da governação *pelo* risco que pauta o imaginário neoliberal do que da governação *do* risco das respostas socializantes da economia política da proteção (O’Malley, 2009). Foi assim em 2008, quando a resposta ao impacto da crise financeira no contexto europeu passou por uma abordagem securitária do *status quo*, salvaguardando os sistemas financeiros de países do Centro europeu da sua exposição à crise das dívidas dos países do Sul, impondo nestes o trabalho como variável de ajustamento do programa de desvalorização interna que constituiu o pilar da resposta das instituições supranacionais à crise e às consequências que se fizeram sentir do lado de cá da alteridade das nações do Sul (Caldas, 2015; Teles, 2017).

A governação *pelo* risco, mobilizando uma narrativa política do medo e da culpa, permitiu naquele momento uma gestão da crise que produziu o consentimento e a atenuação do conflito social que derivaria das contradições políticas inscritas numa resposta socialmente injusta. Na geografia económica, social e política da vulnerabilização, no quadro de uma economia financeira global, o risco participa como propriedade estruturante do jogo da reprodução de elites. Esse jogo reserva às classes dependentes do trabalho o papel de recipientes da distribuição de males – na posição de mutuário em sistemas de provisão privados e individualizantes em detrimento de sistemas coletivos de provisão pública de coberturas diversas (Crouch, 2009), de ator produtivo num regime de produção dirigido por indicadores de desempenho financeiro que estrangulam as condições de trabalho (Cushen & Thompson, 2016), mas também de recetáculo da caução pública de um sistema na permanente iminência do colapso.

Ficou claramente patente na forma como a crise de 2008 foi gerida em Portugal e nos demais países sujeitos a programas de ajustamento que o trabalho se tornou o principal recipiente dos riscos contemporâneos e dos males que estes podem comportar — não só na substituição, no quadro das políticas de emprego, das solidariedades que fundavam o princípio da proteção social por preceitos apologeticos da incerteza e da assunção de risco, como os da flexibilidade, do empreendedorismo e da ativação (Lallement, 2011), mas

também do deslocamento do trabalho, como ator coletivo, das estruturas de governação de todo o sistema de emprego por via da tecnocratização das instituições de governação política da crise elevada à esfera supranacional (O'Reilly *et al.*, 2011). Hoje, os sinais de uma repetição dessa direcionalidade (Streeck, 2010) do processo de mudança institucional são por demais evidentes: a governação convocando regimes políticos de exceção, restringido a gestão da crise aos peritos nas suas causas associadas e nos seus efeitos sociais, marginalizando o trabalho e as suas organizações representativas nos espaços de tomada de decisão política. É o exercício de desenraizamento da crise, agora pandémica, do seu contexto sociopolítico que se repete, para permitir legitimar o ajustamento responsivo do tecido institucional que replica e aprofunda o “diferencial de dotação de recursos e de capacidades de agência dos atores de diferentes classes sociais” (Streeck, 2010). Em Portugal, como nos demais países da periferia mediterrânica da Europa, esse processo de ajustamento resultou numa degradação do sistema de emprego, arreigando no seu tecido socioinstitucional princípios de liberalização inscritos em políticas de ativação individual e nas reformas laborais das últimas décadas, com resultados evidentes no aumento da precariedade e da insegurança e no recurso a alternativas de integração dos desempregados, por sua conta e risco, no mercado de trabalho.

A experiência da Grande Recessão e do subsequente ajustamento impende evidentemente no modo como enfrentamos o choque pandémico e as suas consequências e as projetamos no futuro. Desta vez a contenção orçamental e a desvalorização salarial surgem no imediato, quando muito como ameaças pendentes e nunca como terapias redentoras. Esta, todos já percebemos, não é uma crise como as outras.

Contra a sabedoria convencional da maioria dos economistas, as crises económicas, seja qual for a sua conformação específica, quase nunca são meros solavancos que desviam as trajetórias do produto interno bruto (PIB) da sua linha de tendência para a ela regressarem logo que são corrigidos os “desequilíbrios” que os causaram. Pelo contrário, na economia real, caracterizada não pelo equilíbrio, mas pela não linearidade das relações causais e pelo desequilíbrio permanente, os choques conjunturais podem desencadear processos longos de estagnação ou declínio, dos quais é muito difícil recuperar.² Isso mesmo é reconhecido agora por alguns economistas que desempenharam ao longo da sua carreira funções de destaque na gestão de processos de ajustamento estrutural. Olivier Blanchard, economista-chefe do Fundo Monetário Internacional (FMI) durante a crise do euro, e Lawrence Summers, secretário do Tesouro dos EUA na presidência Clinton, reconheciam, em 2017, que “os acontecimentos dos últimos dez anos questionaram a presunção de que as economias tendem a autoestabilizar-se e suscitaram de novo a questão de saber se os choques temporários podem ter efeitos permanentes, revelando a importância das não linearidades” (Blanchard & Summers, 2017).

A questão que os autores referem como sendo suscitada de novo é evidentemente a hipótese de *histerese*, que ambos haviam explorado no final da década de 1980 para explicar a persistência do desemprego estrutural (ver, por exemplo, Blanchard & Summers, 1987). Nesses trabalhos, a persistência do desemprego era atribuída à rigidez das instituições de enquadramento do mercado de trabalho e seu suposto efeito na marginalização e consequente perda de empregabilidade dos chamados *outsiders*.

Contra esta atribuição dos efeitos de persistência a imperfeições dos mercados, existe, no entanto, uma outra tradição muito anterior que atribui a persistência à própria natureza das economias descentralizadas,

² No caso de Portugal o nível do PIB, medido em termos reais, ainda se situava, no fim de 2018, abaixo do de 2008.

caracterizadas por custos sociais não suportados por quem se apropria dos benefícios e pela concentração da produção em grandes polos que beneficiam de rendimentos crescentes à escala, isto é, de custos por unidade produzida que tendem para zero à medida que a produção aumenta (Dosi *et al.*, 2018). Esta tradição, com origens remotas na economia política clássica, recebeu um forte impulso no século XX com os contributos de Myrdal, Kaldor e Kapp, entre outros, em torno do conceito de causalidade circular cumulativa (Berger, 2009).

Na sua investigação teórica e aplicada no quadro da cooperação para a reconstrução da Europa do pós-guerra, Myrdal e Kaldor contrapunham à ideia de que os processos sociais desencadeados por choques destrutivos, em consequência da ativação de reações que contrariam e eventualmente revertem uma perturbação inicial, tendem para um novo estado de equilíbrio, a de que, no “caso normal, uma mudança não desencadeia mudanças no sentido inverso, mas antes mudanças que deslocam o sistema na mesma direção da primeira, só que ainda mais longe” (Myrdal, 1957a, p. 13). Os processos em que causas iniciais desencadeiam efeitos de retroação (*feedback*) amplificadores do seu impulso caracterizavam-se pelo que designavam causalidade circular cumulativa.

No interesse que partilhavam sobre as questões da convergência e divergência no quadro de processos de integração económica, Myrdal e Kaldor divergiam na ênfase que atribuíam aos fatores económicos nos processos de causalidade circular cumulativa – com Kaldor a enfatizar os diferenciais de produtividade e a importância dos rendimentos crescentes à escala, e Myrdal a insistir na integração de fatores económicos e culturais na análise da cumulatividade. No entanto, ambos concordavam em dois pontos essenciais: (a) choques exógenos ou endógenos ocorridos em espaços económicos desiguais tendem a desencadear processos cumulativos de divergência de que pode resultar o declínio das regiões menos prósperas; (b) estes processos podem ser contrariados por “interferências públicas de todo o tipo que têm em comum o objetivo de contrariar a lei cega da mudança social cumulativa” (Myrdal, 1957b).

A relevância atual do conceito de causalidade circular cumulativa decorre precisamente da experiência da Grande Recessão e dos ajustamentos estruturais operados no quadro do euro e da intervenção da *troika*. Nesse contexto recessivo, os países intervencionados experimentaram não interferências públicas capazes de contrariar as consequências cumulativas da crise, mas antes intervenções que amplificaram os seus efeitos em termos de desemprego, desvalorização salarial e subfinanciamento do Estado. No caso português, da intervenção recessiva e regressiva decorreu uma dupla alteração da economia. A primeira incidiu sobre a estrutura de emprego, enviesando-a no sentido de serviços transacionáveis, com procura global dinâmica, intensivos em trabalho passível de ser mobilizado no contexto de desemprego maciço a baixo custo e em condições de elevada precariedade contratual. A segunda envolveu o imobiliário, transformando a habitação num *ativo* igualmente transacionável à escala global a preços inflacionados pela intensidade da procura. Sabemos hoje que este duplo enviesamento da estrutura económica colocou Portugal numa situação de extrema vulnerabilidade face ao choque pandémico e suas consequências mediatas.

Também desta vez, a crise posta em movimento pelo choque sanitário só pode ser mitigada por “interferências públicas” e estamos a testemunhá-las em proporções de que não há memória recente. Porém, contrariamente ao que ocorreu no período da *troika*, é preciso garantir que a intervenção dos poderes públicos seja direcionada no sentido de mitigar os danos onde eles são mais severos e de promover reconfigurações estruturais e

institucionais positivas, isto é, que contrariem uma espiral recessiva e um ajustamento estrutural ainda mais desqualificante do que o anterior.

A grelha analítica das vulnerabilidades articulada com ferramentas conceptuais sensíveis à não linearidade e indeterminação dos processos sociais desencadeados por desastres surge-nos então como adequada aos propósitos deste estudo. Na vasta literatura transdisciplinar do risco que se apoia neste conceito, a vulnerabilidade é normalmente concebida em termos de características de pessoas e grupos sociais que os expõem a perigos e limitam a sua capacidade de antecipar, lidar e recuperar dos danos (ver, por exemplo, Wisner, 2016). Nas apropriações menos cuidadas do conceito, o discurso tende a ser articulado em torno da tríada suscetibilidade-exposição-resiliência, como se os riscos incidissem sobre indivíduos e grupos de forma diferenciada em decorrência das suas propriedades imanentes. Noutras formulações há, porém, o cuidado de vincar que “os processos sociais tendem a gerar exposições desiguais ao risco, tornando algumas pessoas mais suscetíveis a desastres do que outras; essas desigualdades são em grande medida função das relações de poder que operam em todas as sociedades” (Hilhorst & Bankoff, 2004, p. 2). É precisamente essa desigualdade face aos desastres e à distribuição dos males que deles decorrem, função de relações de poder, o que nos surge como mais relevante no momento em que é preciso pensar a resposta a um choque adverso como a crise pandémica que estamos a atravessar.

Retemos então, enquanto dimensões da vulnerabilidade a considerar, a de *suscetibilidade*, referida a características estruturais de sistemas, grupos sociais ou pessoas que os fragilizam perante ocorrências adversas; e a de *exposição*, como desproteção face a riscos com origem no exterior; mas dispensamos a de resiliência pelo que sugere de “capacidade adaptativa” de unidades do sistema, substituindo-a pela de *cobertura*, mais sugestiva de resguardos institucionais de natureza coletiva.³

Procuramos mapear as vulnerabilidades para identificar pontos críticos ou zonas de criticidade – suscetíveis, expostos e com parca cobertura – a que deve ser dada particular atenção na organização das respostas públicas, e socorremo-nos da noção de causalidade cumulativa para descortinar alavancas, isto é, meios de ação pública, que podem ser ativados para suster e reverter processos cumulativos de declínio.

Para tal, depois de um primeiro capítulo de enquadramento conceptual dedicado à identificação das dimensões críticas da vulnerabilidade, desdobramos a análise em escalas e dimensões da vulnerabilidade. O segundo capítulo trata da escala nacional, circunscrevendo as comparações internacionais aos países da União Europeia (UE) e à caracterização da posição de Portugal nesse âmbito.⁴ O terceiro desce ao nível dos setores de atividade económica em Portugal, mapeando as suas posições relativas no espaço das dimensões de vulnerabilidade. O quarto, analisa o sistema de emprego e a situação específica de diversos grupos socioprofissionais.⁵ O quinto, identifica os pontos críticos que emergem do mapeamento das vulnerabilidades e aponta azimutes de políticas que podem conjurar o cenário de transformação do choque pandémico numa recessão profunda e persistente,

³ Estas categorias, e a sua conceptualização, emergiram de trabalho conjunto no âmbito do projeto EmployALL, de um dos autores com João Ferrão e Renato do Carmo. O termo cobertura, em particular, foi sugerido por Renato do Carmo.

⁴ A abordagem à escala nacional foi inspirada por um pequeno relatório da agência de *rating* alemã Scope, publicado a 25 de março, intitulado “Covid-19: Matrix for assessment of economic vulnerability and healthcare capacity” (vd. Scope, 2020).

⁵ Uma escala de análise importante – a regional – é consciente e assumidamente omitida, já que constitui objeto de trabalho em curso no âmbito de outra atividade do projeto EmployALL.

conducente ao declínio económico, social e demográfico. Resta, por fim, uma conclusão breve, que oferece uma súmula das constatações de facto, dos argumentos e das suas decorrências práticas.

Todo o percurso é orientado para a resposta a interrogações que desde já ficam formuladas: (a) em que dimensões, e em que medida, se encontra Portugal vulnerável aos impactos socioeconómicos da crise pandémica e da decorrente vaga recessiva?; (b) em Portugal, que atividades e grupos socioprofissionais se encontram em situação de particular vulnerabilidade?; (c) como robustecer as coberturas das atividades e grupos socioeconómicos em situação de maior vulnerabilidade?; (d) que alavancas devem ser acionadas para contrariar dinâmicas circulares e cumulativas que, uma vez em movimento, podem transformar o choque pandémico e a suspensão parcial da atividade económica causada pelo confinamento numa recessão profunda e persistente?; (e) como articular medidas de exceção e reconfigurações institucionais e da estrutura económica orientadas para futuros desejáveis?

Capítulo 1. A vulnerabilidade e as suas dimensões críticas

A abordagem deste livro à pandemia de COVID-19 e suas consequências socioeconómicas assume à partida uma conceção da crise, não como simples manifestação de um perigo natural, mas antes como decorrência de um risco que é social. A natureza social desse risco está inscrita tanto na origem e rápida disseminação da pandemia à escala global, quanto nas suas consequências.

As hipóteses avançadas por epidemiologistas e ecologistas a respeito das origens da COVID-19 apontam para causalidades radicadas nas mudanças demográficas e ambientais globais e sua aceleração nas últimas décadas (e.g., Chakraborty & Maity, 2020), mas também para a crescente complexidade e extensão das cadeias globais de produção e distribuição, particularmente a alimentar (e.g., Wallace *et al.*, 2020). Efetivamente, a COVID-19 é apenas mais uma de cinco pandemias deste século, declaradas como tal pela Organização Mundial de Saúde (OMS) – H1N1, em 2009; poliomielite, em 2014; ébola, em 2014; zika, em 2016; e ébola, em 2019 –, a que acresce a HIV-SIDA no final do século anterior. O facto de estes surtos pandémicos recorrentes terem origem em agentes patogénicos que transpõem a barreira das espécies é o que vem suscitando a conjectura de que os processos de globalização, industrialização e desflorestação, assim como outros de invasão pelos humanos de espaços da vida selvagem, são eles próprios constitutivos do risco sanitário. Bactérias e vírus não patogénicos nos portadores de origem, uma vez cruzada a barreira das espécies, manifestam nos humanos a sua potencial letalidade (Shah, 2020; Wallace *et al.*, 2020).

Além disso, a disseminação da COVID-19, mais rápida e generalizada do que anteriores pandemias, não pode ser associada exclusivamente a características do próprio vírus e à sua elevada transmissibilidade. Pelo contrário, a velocidade e os padrões da sua disseminação evidenciam a relevância de fatores sociológicos e geoeconómicos, como os fluxos migratórios e turísticos, a divisão internacional do trabalho e da produção, a estrutura de interdependências comerciais globais, que põem a descoberto o que nos estudos epidemiológicos se designou já *efeito Boeing* (e.g., Wirth, 2018, p. 129). Os incrementos da acessibilidade e da mobilidade às escalas nacional e internacional, especialmente pelo crescente recurso ao transporte aéreo, produzem o desconfinamento de comunidades locais anteriormente separadas umas das outras no espaço e no tempo, aumentando a sua exposição aos riscos de contágio a partir do exterior, desta forma permitindo que os agentes patogénicos cheguem a qualquer parte do mundo dentro do seu período de incubação (e.g., Wirth, 2018; Wilson, 2010).

Por último, a natureza social do risco da COVID-19 manifesta-se também nas suas consequências sanitárias. A 25 de abril de 2020, o jornal *The Guardian* noticiava que em São Luís, no Missouri (EUA), as primeiras doze pessoas a morrer em consequência do contágio eram afro-americanas. A população afro-americana representa 45% dos residentes em São Luís, mas em pouco tempo de disseminação da COVID-19 pesava já 64% no número de mortes. O mesmo tipo de desproporção ocorria em outras grandes cidades dos EUA, como Chicago, Nova Iorque e Nova Orleães (Ossei-Owusu, 2020), ao ponto de o presidente Donald Trump a ter notado e adjectivado de “terrível”, sem não obstante a atribuir, como seria de esperar no seu caso, a causas naturais, genéticas ou culturais. A disparidade constatada, como concluíam os correspondentes do *The Guardian*, é certamente social, resultante de diferenças de posicionamento na estrutura de classes: “Os afro-americanos e os latinos têm menos probabilidade de poder trabalhar a partir de casa e mais probabilidade de serem obrigados a usar os transportes públicos, o que aumenta o seu risco de exposição ao coronavírus”. Além disso, como

também referiam os autores, comunidades “de baixo rendimento têm maior probabilidade de experimentar a insegurança alimentar que está associada a taxas mais elevadas de obesidade e diabetes, e são menos capazes de armazenar abastecimentos” (Laughland & Zanolli, 2020).

A natureza social do risco, patente na sua dimensão sanitária, não poderá deixar de manifestar-se também no plano das consequências socioeconómicas. O caso dos afro-americanos e latinos norte-americanos ilustra as consequências de desigualdades incrustadas na estrutura de classes das sociedades capitalistas contemporâneas, que imprimem no tecido social assimetrias nos padrões de vulnerabilidade às consequências não só sanitárias, mas também socioeconómicas desta crise pandémica. Essas assimetrias decorrem da desigual distribuição do trabalho e das coberturas institucionais de emprego e de proteção social ao longo de redes de produção e distribuição que atravessam jurisdições nacionais, e ganham contornos étnico-culturais que se entrecruzam com estruturas classistas. É nos nodos da rede que concentram mais trabalho pouco qualificado, mal remunerado e mais precário que se encontram as populações mais suscetíveis à COVID-19, quer por força de desiguais posições face a determinantes sociais de saúde (alimentação, profissões de maior desgaste físico e psicológico, práticas de lazer e atividade física, e acesso a serviços de saúde) que induzem um quadro de comorbidade e de maior perigo em caso de contágio, quer por se encontrarem mais expostos ao risco socioeconómico pelo modo como estão inseridos nos mercados de trabalho e de bens e serviços. Aqueles que ocupam as posições que estão na base da estrutura social de classes são certamente os que estão a sofrer mais direta e intensamente as consequências socioeconómicas da pandemia. Eles são os primeiros a perder o emprego e o rendimento e, ao mesmo tempo, são os que menos dispõem de recursos acumulados sob a forma de poupanças e os que mais obstáculos encontram no acesso aos cuidados de saúde, sobretudo em casos como o dos Estados Unidos. Na linguagem da vulnerabilidade adotada neste livro, são os mais suscetíveis – por terem menos recursos acumulados; os mais expostos – porque dependentes de mercados de trabalho ou de bens e serviços particularmente voláteis e segmentados; e os mais ineficazmente cobertos por sistemas de proteção social.

As hipóteses dos epidemiologistas e ecologistas sobre a origem e disseminação do vírus e a experiência reportada pelo *The Guardian* das suas consequências sanitárias e socioeconómicas ilustram bem o que é significado neste livro quando o risco pandémico é concebido como um perigo natural que se manifesta como um risco social, e quando o conceito de vulnerabilidade é mobilizado em associação à desigual distribuição dos males imediatos e mediatos da crise pandémica.

1.1 A vulnerabilidade e as suas manifestações em escalas diversas

Ficou já adiantado na introdução que a vulnerabilidade era aqui entendida a partir da combinação de duas das dimensões habituais nos usos deste conceito em disciplinas diversas – a de suscetibilidade, referida a características estruturais de sistemas, grupos sociais ou pessoas que os fragilizam perante ocorrências adversas; a de exposição, como desproteção face a riscos exógenos – e ainda a de cobertura, como proteção face a esses mesmos riscos, decorrente de resguardos institucionais de natureza coletiva.

Ficou também claro na introdução que o mapeamento da vulnerabilidade prometido neste livro se refere não aos riscos sanitários propriamente ditos, mas aos riscos socioeconómicos que decorrem de uma resposta social à crise sanitária que obriga à suspensão parcial da produção e da interação social numa extensão e ao longo

de um período ainda indeterminado e imprevisível. Explicado foi também que risco e vulnerabilidade são assumidos, não numa perspectiva de simetria e na ótica da governação *pelo* risco, mas antes numa de desigualdade na distribuição dos males e de governação *do* risco. Por último, adiantou-se ainda que o mapeamento das vulnerabilidades se basearia numa abordagem comparativa desdobrada em diferentes escalas, nomeadamente: a nacional – orientada para a caracterização da posição relativa de Portugal no âmbito da UE no espaço das vulnerabilidades; a setorial – para a identificação de setores de atividade, empresas e trabalhadores em situação particularmente crítica; e a associada a segmentos populacionais diferenciados pelo seu estatuto sociolaboral – igualmente focada na delimitação dos que, pelos seus modos de inserção no mercado de trabalho e níveis de qualificação, em mais riscos incorrem no contexto da crise pandémica e das suas sequelas socioeconómicas. A escala regional, igualmente relevante, foi remetida para trabalho futuro no âmbito do projeto em que este livro se insere.

Encontramo-nos agora confrontados com a necessidade de estabelecer à partida critérios de seleção das dimensões, ou facetas, da vulnerabilidade relevantes para este exercício de mapeamento. A definição desses critérios enfrenta inevitavelmente a dificuldade, experimentada em todas as abordagens prospetivas, de ter de se referir a tendências que apenas existem em potência, relativamente às quais não existe forma de verificar *a priori* qualquer correspondência entre as suas manifestações e a direção dos processos por elas condicionados, ou determinados. As tendências e os processos propriamente ditos manifestam-se no futuro, e se alguma coisa pensamos saber acerca do futuro é que ele não é observável. Isso significa que o exercício é prospetivo e deve ser praticado e lido como tal. No entanto, daqui não decorre que seja arbitrário ou meramente especulativo.

Um passo na direção da redução do espaço de arbitrariedade na seleção das dimensões de vulnerabilidade relevantes pode ser dado com segurança. As dimensões de vulnerabilidade a selecionar para o exercício comparativo a várias escalas, sendo estruturais, devem ser as que se configuram com maior relevância, não em abstrato, mas no contexto do choque pandémico e das suas consequências socioeconómicas imediatas e mediatas. Os passos subsequentes terão de ser mais hesitantes. A consideração do contexto no processo de seleção das dimensões relevantes da vulnerabilidade terá de basear-se numa interpretação desta crise particular, teoricamente enraizada em interpretações não de crises em geral, mas de crises socioeconómicas concretas que são recorrentes nas sociedades e economias do nosso tempo histórico. Em diversas tradições das ciências sociais essas sociedades e economias são designadas como capitalistas, e as crises recorrentes a que nos referimos são as que resultam das tensões internas contidas nesse modo de organização da produção social e se manifestam de modos variados consoante as suas configurações específicas no espaço e no tempo. O exercício de seleção das dimensões da vulnerabilidade relevantes para o exercício prático que nos propomos levar a cabo neste estudo – identificar zonas críticas de vulnerabilidade para conceber respostas de políticas capazes de conjurar processos de recessão e declínio – deve, portanto, ser teoricamente informado, isto é, orientado pelos mapas conceptuais e analíticos a que chamamos teorias. Para benefício dos autores e dos leitores esses mapas devem ser desenrolados, expostos à luz e examinados, nem que seja brevemente, antes do início da viagem.

1.2 Das dinâmicas contraditórias do capitalismo à crise da COVID-19

A crise pandémica com que estamos confrontados não pode ser interpretada como um acontecimento fortuito ou um acidente. O vírus não é comparável a um meteorito que colida com o planeta Terra, na medida em que a sua emergência decorre da interação simbiótica das sociedades humanas com a natureza. Mas caso fosse, a sua colisão com a superfície da Terra tinha de ser apreendida como um choque externo cujas consequências resultam da combinação da força e velocidade do impacto com a estrutura impactada. Essa estrutura não é plana, nem monolítica. Tem planuras, onde o impacto pode ser absorvido, mas também fissuras, pontos críticos, que, uma vez impactados, produzem ondas que se podem propagar no tempo e no espaço de forma persistente produzindo mudanças provavelmente regressivas na estrutura. O exercício de identificação das vulnerabilidades poderia, então, ser comparado a um exame da estrutura orientado para a identificação das fissuras e pontos críticos relevantes, isto é, suscetíveis de desencadear processos cumulativos de declínio. Um tal exercício pressupõe distanciamento, uma inspeção em perspetiva, ou, dito de outra forma, um enquadramento teórico.

O enquadramento teórico que neste livro orienta este exame da estrutura, em busca de fissuras ou zonas de criticidade, tem origem no domínio da economia política, entendida como uma *ciência do aprovisionamento* – um campo interdisciplinar agregador de tradições diversas em que pontuam os contributos da economia política clássica, de Smith a Malthus, de Marx, Veblen e Keynes, e de outros mais próximos do nosso tempo, como os já referidos Nicholas Kaldor, Gunnar Myrdal e William Kapp, assim como os ainda não referidos Karl Polanyi, Michal Kalecki, Paul Sweezy, Paul Baran, entre muitos outros.

Esse enquadramento plural proporciona leituras das tendências longas do modo de organização da produção que designamos capitalismo e das suas contradições e crises que, sendo diversas, convergem em muitos pontos. Entre esses pontos de convergência há três que importa destacar pela relevância que assumem na interpretação dos processos que se estão a desenrolar, inclusive no contexto da crise pandémica.

O primeiro, é a caracterização do capitalismo não como a economia, a exemplo do que ocorre nos manuais vulgares de introdução à disciplina, mas como uma forma particular de economia, que surge como excecional quando examinada à luz de um tempo histórico longo. Por outras palavras, poderia dizer-se que a economia política rejeita a naturalização do capitalismo. Na verdade, a economia política, numa tradição que possivelmente tem origem na Grécia Antiga e deixou marcas nos escritos de Xenofonte e Aristóteles, leva ainda mais longe a distinção entre economia e capitalismo. Encarada como sistema de provisão, a economia é concebida pela economia política como ação coletiva orientada para a produção das condições materiais da vida e sua reprodução ao longo do tempo, efetivada em interação com a natureza, ao passo que o capitalismo é entendido como atividade orientada para a acumulação, potencialmente ilimitada, de riqueza – uma forma do que Aristóteles designava por *crematística* (no Livro I de *A Política*). Pela mão dos clássicos, de Smith a Marx, a distinção entre economia e crematística revestiu a forma de produção de *valores de uso*, orientada para a satisfação de necessidades, oposta à produção de *valores de troca*, orientada para a produção de excedente (ou mais-valia) a ser apropriado por uma classe social que procura reproduzi-lo incessantemente em escala alargada; e pela mão de Karl Polanyi a distinção economia-crematística renasceu como oposição entre *economia* enquanto sistema de provisão incrustado num tecido social e institucional, regulador dos modos de produção e de distribuição do produto, e *economia de mercado*, entendida como utopia, ou distopia, orientada para a desincrustação da economia e sua submissão a dinâmicas propulsionadas pelo mero interesse próprio.

O segundo ponto de convergência, ligado ao primeiro, resulta da identificação na dinâmica do capitalismo de um duplo movimento. O primeiro é de expansão no espaço e contração no tempo; expansão no espaço, pela colonização de sociedades e/ou comunidades não capitalistas e pela submissão de esferas de provisão cada vez mais alargadas à lógica da produção para a troca e realização de excedente; contração no tempo, pelo encurtamento dos ciclos de produção de valor. O segundo movimento é o de confrontação com limites à expansão e acumulação de cuja manifestação decorrem crises. Mais uma vez, de Smith a Marx encontramos as crises a manifestarem-se sob a forma de tendência secular para a queda do excedente e dos lucros e, portanto, de colapso das motivações que mantêm a máquina em movimento e de acentuação dos conflitos em torno da repartição do excedente. Em decorrência destas tendências seculares, ou da interposição de tensões agudas no jogo de movimento e contramovimento, as crises manifestar-se-iam periodicamente e delas emergiriam reconfigurações do capitalismo que, quer na tradição liberal reformista da economia política (ver, por exemplo, o caso de Stuart Mill), quer nas suas declinações socialistas revolucionárias, poderiam resultar em transições para novas formas de organização do sistema de provisão, isentas de apropriação privada do excedente e do controlo por uma classe, ancorada no Estado, do processo de reprodução das condições materiais de vida.

O terceiro ponto, refere-se à plasticidade e variedade do capitalismo. Não obstante tendências seculares de declínio e crises, o capitalismo conhece períodos ao longo dos quais a acumulação decorre sem sobressaltos disruptivos. Estes períodos de relativa estabilidade, designados pela escola francesa da regulação (Boyer & Saillard, 2002) como regimes de acumulação, podem ser interpretados como configurações específicas de incrustação da economia na sociedade ou de enquadramento institucional do mercado. A especificidade no enquadramento institucional das relações mercantis manifesta-se não só no tempo como no espaço. No mesmo momento histórico, podem coexistir, em tensão no espaço de integração internacional, capitalismo diversos, específicos na forma de articulação de mercado e instituições – isto é, variedades de capitalismo (Hall & Soskice, 2001) ou variedades de um mesmo regime de acumulação (Ashman & Fine, 2013).

Podemos então, a partir da perspetiva geral destes três pontos de convergência da economia política, dar mais um passo em direção ao enquadramento conceptual que procuramos para a deteção das fissuras críticas na estrutura que nos propomos observar para ancorar o exercício de identificação das dimensões críticas da vulnerabilidade no contexto da crise da COVID-19. Esse passo envolve a caracterização do regime de acumulação específico em que ocorre o choque pandémico. Também de forma transversal a diversas correntes da economia política, esse regime vem sendo designado acumulação financeirizada, por contraposição ao regime de acumulação anterior, designado fordista por proposta da escola da regulação francesa.

A financeirização denota uma transformação estrutural do capitalismo contemporâneo iniciada nos finais da década de 1970, marcada pela expansão das atividades financeiras e pelo crescimento dos lucros delas derivados, que permeou a economia e a sociedade subordinando as políticas públicas aos imperativos e interesses do setor financeiro (Lapavistas, 2013). Esta transformação do capitalismo é estrutural, no sentido em que representa uma deslocação das alavancas do processo de acumulação das esferas da produção e do consumo, prevalecentes após a II Guerra Mundial, para a esfera financeira. Nas economias capitalistas, o regime do pós-guerra era pautado por três características basilares: uma estrutura produtiva orientada para produção em massa e rendimentos crescentes à escala; um pacto sociolaboral que indexava o crescimento dos

salários ao crescimento da produtividade, assegurando a partilha de ganhos e a sustentação da procura; e um sistema monetário internacional – desenhado sob o Acordo de Bretton Woods – dotado de taxas de câmbio fixas, mas ajustáveis, controlo dos fluxos internacionais dos capitais, e regulamentação dos mercados de capitais e da banca nacionais, com a fixação, por lei, de taxas de juro e regras à concessão de crédito.

O colapso do sistema de Bretton Woods, entre 1971 e 1973, por decisão unilateral dos EUA, assinala um momento crítico de exaustão do regime de acumulação do pós-guerra. Concomitante com o aumento conjugado do desemprego e da inflação, a emergência de arranjos monetários internacionais baseados no dólar, como uma quase divisa mundial, alimentou uma instabilidade considerável das taxas de câmbio e de juro, que fomentou os fluxos de capitais internacionais e os mercados financeiros. Contudo, a vaga da finança só foi tornada possível por reconfigurações institucionais decorrentes de decisões políticas tomadas aos níveis nacional, europeu e global, que libertaram os fluxos internacionais de capitais, desregularam, ou melhor, rerregularam os mercados de capitais e a banca e abriram novas portas ao investimento de capital financeiro (Lapavitsas, 2013).

Os principais traços da financeirização são, segundo Lapavitsas (*ibidem*), (a) a crescente implicação de empresas não financeiras em processos financeiros; (b) o crescimento em paralelo, quando não a deslocação, das atividades creditícias da banca para a participação em transações e obtenção de lucro nos mercados financeiros abertos; e (c) o crescente recurso dos indivíduos ao sistema financeiro como modo de acesso a bens e serviços de suporte de vida, de que resulta o alargamento da extração de valor para lá da esfera da produção ou da circulação de capital sob a forma de expropriação direta de salário e de rendimentos por via do crédito e do serviço da dívida (*ibidem*, p. 168). A estes traços haveria porventura que acrescentar, pelas suas implicações em economias periféricas da Zona Euro como Portugal, (d) a crescente subordinação do Estado aos mercados financeiros, pela sua dependência desses mercados quanto ao financiamento da despesa pública e a sua correlativa privação de instrumentos de política monetária e orçamental (Rodrigues *et al.*, 2016).

O envolvimento crescente de empresas não financeiras em processos financeiros é manifesto no foco conferido ao valor acionista na gestão empresarial, envolvendo opções acionistas e bónus exorbitantes, indexados aos dividendos como forma de alinhar os incentivos de *agentes* (gestores) e *principais* (acionistas), aquisições de ações pela própria empresa para inflacionar o valor do ativo no mercado, reestruturações por via de aquisições (*take-overs e buy-outs*) e oferta de serviços financeiros por parte de empresas anteriormente não financeiras. O crescente envolvimento da banca em transações nos mercados financeiros abertos, em complemento ou substituição de atividades na esfera do crédito, é notório no foco nas transações de títulos por parte da banca sombra (*shadow banking*), onde é particularmente relevante o papel por ela desempenhado na expansão dos mercados de derivados ocorrida a partir de 1980. Finalmente, a crescente dependência financeira dos indivíduos e famílias manifesta-se na expansão do crédito e de outros produtos financeiros que operam como alternativa ao vazio deixado pelo recuo do Estado na provisão pública (Crouch, 2009): de habitação, com o recurso ao crédito para aquisição de habitação permanente; na educação, para custear as suas despesas sempre que não há resposta pública gratuita; no consumo, assegurando a aquisição de bens considerados fundamentais à participação na vida coletiva (desde o automóvel, ao computador até aos eletrodomésticos); mas também pela expansão de sistemas de seguros de vida, de velhice e de saúde, quer em movimentos de complementaridade, quer de substituição das respostas deixadas a descoberto no domínio da provisão pública.

Os processos de financeirização surgiram articulados desde as suas origens com uma crescente integração económica que envolveu a liberdade de circulação de bens e serviços e de fluxos de capitais à escala internacional, culminando na crescente pulverização da base produtiva mundial ao longo de cadeias de valor globais (CVG). O aprofundamento da dissociação entre propriedade jurídica acionista, crescentemente concentrada, e o exercício dos poderes dela derivados por uma classe de gestores a quem incumbe cumprir objetivos cada vez mais exigentes de rendibilidade, pressionou movimentos de reconfiguração dos modelos produtivos que desestruturaram o modelo organizacional fordista, induzindo reestruturações permanentes baseadas na externalização de partes significativas dos processos produtivos.

Tenha sido inspirado na produção *just-in-time* do modelo *keiretsu*, ou no *neo-craftmanship* dos círculos de produção suecos, na especialização flexível dos distritos industriais italianos, ou no modelo norte-americano de expansão corporativa através do *franchising*, o desmantelamento da empresa fordista culminou no espessamento e complexificação de cadeias de subsidiariedade empresarial espacialmente dispersas, que estenderam para lá das fronteiras jurídicas do centro decisional da produção o exercício de poderes anteriormente indexados à propriedade empresarial. Com o desenvolvimento das novas tecnologias de informação e comunicação e o adensamento das redes de transporte multimodais que compõem os circuitos logísticos globais, a construção das cadeias de valor por via da externalização produtiva beneficiou da modularização dos processos de trabalho, assim trasladáveis, eles próprios, para qualquer parte do mundo onde a combinação mais atrativa de características da população ativa disponível e o enquadramento regulatório recomendassem a sua alocação (Batt & Appelbaum, 2017). A construção paulatina das cadeias de valor fez-se, pois, a diversas escalas – doméstica e além-fronteiras, até à sua globalização a partir dos anos 1990 – resultando em padrões de especialização produtiva assentes na deslocalização estratégica da produção de valor por diferentes geografias, deixando no seu encaço um lastro de dissolução dos coletivos que formavam a base do tecido socioinstitucional das empresas e dos mercados de trabalho nacionais.

A articulação destes processos – de financeirização e de globalização – produziu uma descoincidência espacial das esferas de criação (produção) e de realização de valor (consumo) de que emergiu a terciarização da maior parte das economias capitalistas desenvolvidas e a industrialização de algumas das subdesenvolvidas, tendo como implicação a estagnação da produtividade e dos salários nas primeiras e acréscimos de produtividade, só parcialmente traduzidos em valorização relativa do trabalho, nas segundas. Neste contexto de desalinhamento do crescimento da produtividade e dos salários, o excedente criado à escala global, e apropriado por gigantes empresariais reduzidos a uma estrutura-núcleo que opera a essa mesma escala, torna-se carente de oportunidades de valorização produtiva. Num processo reminiscente das análises de Fernand Braudel e Giovanni Arrighi, o capital multinacional tende, então, a procurá-las na esfera financeira. Também reminiscente de Braudel e Arrighi é a implicação geopolítica que daqui decorre: uma vez que a finança desligada da produção é incapaz de sustentar a acumulação, a hegemonia económica e política à escala mundial tende a deslocar-se do centro que abdicou da base industrial para um centro emergente que tende a absorver os recursos do *hegemon* decadente. Nesta perspetiva, a Grande Recessão iniciada em 2008 pode ser interpretada como uma crise articulada do regime de acumulação financeirizado e da hegemonia global dos EUA.

Na verdade, a crise iniciada em 2008 nunca foi resolvida. Dela não decorreu nem a emergência de um novo regime de acumulação capitalista, nem, muito menos, qualquer transformação revolucionária, mas antes uma

deslocação subtil, no plano político, no sentido da ascensão de regimes demagógicos e autoritários e, no plano económico e financeiro, de uma maior centralidade dos bancos centrais. O *hegemon* declinante agitou-se mais, num gesticular inconsistente orientado para a reconfiguração do que resta da ordem mundial do pós-guerra. A nova potência hegemónica deslocou-se no tabuleiro conquistando posições. Mas a financeirização sobreviveu enquadrada num quadro regulatório um pouco mais restritivo para a banca comercial, mas não menos liberal para o conjunto dos agentes financeiros e económicos. A estagnação da produtividade, dos salários reais e do investimento produtivo instalaram-se em contexto deflacionário ou de baixa inflação como traços constitutivos do capitalismo financeirizado. No entanto, sob o aparente restabelecimento da normalidade, verificou-se uma importante deslocação dos canais de reciclagem dos excedentes. Tornada inviável essa reciclagem pela via do crédito, dado o sobre-endividamento dos soberanos e de um tecido empresarial pulverizado, decorrente da crise e do ajustamento, e tão privados como anteriormente de esferas de valorização produtiva por carência de procura solvente, os agentes financeiros voltaram-se para a aquisição de ativos (mobiliários e imobiliários) e tomaram os mercados imobiliários, bolsistas e obrigacionistas como única arena disponível de valorização de capitais. Este processo foi, aliás, nutrido pela política monetária dos bancos centrais. Transformados em compradores pontuais de ativos financeiros variados nos mercados secundários em sucessivas operações de alívio quantitativo, os bancos centrais, numa intervenção justificada pelos propósitos de compressão dos juros e combate à deflação, inundaram a economia de liquidez, produzindo inflação, não onde ela era desejável – nos salários e em menor medida nos preços de bens e serviços –, mas antes nos ativos mobiliários e imobiliários. Na realidade, como bem lembra Adam Tooze (2020), o regime de acumulação financeirizado conheceu uma transformação profunda depois de 2008: “Em todo o processo o Estado esteve na realidade envolvido, ou como criador de mercados, ou como distribuidor e garante de direitos de propriedade. O que é novo é o facto de os bancos centrais estarem agora a ser permanentemente chamados a acrescentar mais estímulos sempre que o crescimento dá sinais de abrandar.”

Na esfera da produção – onde o trabalho se objetiva e o valor é gerado – as transformações instigadas pela transição para um regime de acumulação financeirizado não foram menos contundentes, embora tivessem beneficiado da suave aparência de que gozam as mudanças lentas, de longo curso, conjunturalmente incrementais, que só a seu tempo se revelam como estruturalmente profundas e radicais. Na configuração atual dessas transformações encontramos hoje, no limite, um resultado estruturalmente perigoso – o da fragmentação dos sujeitos políticos coletivos que compõem a base da estrutura de qualquer sistema produtivo e de emprego: empregadores e trabalhadores. Um tal desfecho é reminiscente de debates acerca da estrutura de classes do capitalismo dos anos 1970. Nicos Poulantzas (1975) destacava já os efeitos dos processos de reestruturação produtiva que começavam a pautar as economias capitalistas à época. Resultando na fragmentação da base produtiva, esses processos prognosticavam uma metamorfose do capital que, atuando na esfera da circulação internacional, se apartava do exercício do seu papel e dos seus poderes de direção no processo produtivo – de alocação de recursos, controlo e monitorização. Estes poderes, poderes de *posse*, passaram a estar delegados, como enfatizava Carchedi (1975), a uma classe de gestores assalariados que os exerciam em graus variados ao longo de uma hierarquia organizacional. Estes processos de fragmentação da base produtiva e de fuga do capital para a esfera da circulação convergiam para a desestruturação do regime de acumulação fordista. Como explicava Marglin (1974), a hierarquia no interior das fronteiras jurídicas da empresa operava como mecanismo de governação de antagonismos entre os sujeitos políticos da base produtiva, mantendo no seio dessa estrutura

os coletivos participantes do jogo da negociação da partilha de ganhos e de custos, que a produção de consensos exigia no quadro da concertação institucionalizada a nível setorial ou nacional (Burawoy, 1979) em que assentava a regulação fordista-keynesiana.

Essa discussão, tantas vezes cingida aos efeitos da separação entre propriedade e controlo na estrutura de classes (e.g., Zeitlin, 1974), antecipou-se aos fenómenos de mudança tecnológica e de avanço da financeirização que efetivamente se vieram a intensificar, tendo como efeito a dupla fragmentação do capital e do trabalho, correlativos da individualização crescente das relações de emprego e do subsequente ajustamento do tecido institucional regulatório. A primeira, pela agilização das engenharias financeiras que liberalizaram os mercados de capitais e multiplicaram as suas formas de participação na propriedade das empresas, relegando os proprietários jurídicos para uma esfera financeira desterritorializada – invisibilizando-os no espaço público e político; a segunda, pela distribuição da força de trabalho por unidades produtivas cada vez de menor dimensão, dispersas ao longo de redes de produção geográfica e juridicamente pulverizadas, e pela desterritorialização para o espaço globalizado dos atores que compõem a mão-de-obra de uma organização produtiva verticalmente desintegrada, dificultando a sua organização e ação enquanto sujeitos coletivos.

Poulantzas teve assim a capacidade de apreender precocemente que entre os impactos das contradições entre as esferas financeira e produtiva constariam processos de reestruturação organizacional de que emergiriam novos traçados na divisão internacional do trabalho. Esses novos traçados tornar-se-iam particularmente evidentes no quadro das transformações que pautaram os processos de globalização financeira e económica desde os anos 1990, e, quando efetivamente se manifestaram, vieram associados a tecnologias que impulsionaram fenómenos de *modularização* e *relocação* produtiva. A modularização assenta na autonomização de um processo de trabalho e tende a ser coadjuvada pela integração tecnológica sempre que esta possibilita alguma forma de automação ou sistematização computadorizada de trabalho humano, designada *codificação* na literatura. Como alguns autores demonstram (e.g., Miozzo & Grimshaw, 2005; Huws & Dahlmann, 2009), a modularização dos processos de trabalho não é um método circunscrito a funções ou atividades de trabalho direto e não qualificado, nem potencia apenas a desagregação dos processos de trabalho – na prática, a modularização pode resultar na *agregação* de processos de trabalho intensivos em conhecimento, altamente qualificados, no interior de uma empresa, se esse for o imperativo estratégico. No entanto, no quadro do avanço da finança sobre a produção, a modularização foi quase sempre mobilizada como recurso de uma *engenharia operacional* (Appelbaum & Batt, 2012) orientada para a maximização da eficiência e da rendibilidade exigidas a gestores, investidos no papel de agentes de principais ausentes e anónimos (Batt & Appelbaum, 2017; Flecker & Meil, 2010; Grimshaw *et al.*, 2004; Lazonick & O’Sullivan, 2000).

Sendo um conceito que resume a combinação de estratégias de flexibilização interna e externa focadas no incremento de ganhos de curto prazo, a engenharia operacional tem na modularização a condição *sine qua non* da sua concretização plena, especialmente na produção material, na medida em que dela resulta a capacidade de reestruturação externa da empresa, isto é, o processo de dispersão de funções e atividades para lá dos limites jurídicos da empresa (Flecker & Meil, 2010). Mas é também um conceito que nos auxilia na ligação de duas esferas aparentemente desconectadas – a financeira, onde o valor se apropria, e a da produção, onde o valor é criado. A flexibilização das estruturas produtivas e de uso do trabalho desvela, pois, o plano mesoanalítico como relevante para a compreensão da racionalização de custos com vista ao cumprimento dos imperativos de retorno

do investimento – a flexibilização externa operando ao nível da desintegração da empresa, num processo tantas vezes designado *downsizing*, por via da dispersão de tarefas, funções e unidades ou, dito de outro modo, da construção de cadeias de produção para as quais os custos do trabalho são transferidos, alocados à responsabilidade de entidades juridicamente independentes; a flexibilização interna operando no quadro do desenvolvimento de sistemas de trabalho de elevado desempenho, onde a prestação do trabalho, em ritmo, volume e demais condições, se intensifica e deteriora com vista ao cumprimento de objetivos de rendibilidade operacional definidos e usados na esfera dos mercados de capitais (Cushen & Thompson, 2016).

Por tais razões o enfoque na reestruturação organizacional, tecnologicamente apoiada, levou sociólogos do trabalho (Sauer *et al.*, 1992) à leitura das cadeias de valor como novas configurações de racionalização sistémica, através das quais o processo de desintegração vertical da empresa estende sobre a rede de unidades dependentes, geograficamente dispersas, o exercício dos mesmos poderes de posse que derivam, como Poulantzas assinalava, da propriedade jurídica – de direção, controlo e monitorização dos processos de trabalho. Trata-se, pois, de um fenómeno de externalização da hierarquia para lá das fronteiras jurídicas da empresa, cuja dispersão geográfica, não obstante a redução assinalável de custos de transporte e comunicação, consente uma legítima interrogação sobre a sua eficiência económica.

O modelo fordista da empresa verticalmente integrada viria, neste quadro, a dar lugar a um modelo de empresa flexível (Atkinson, 1984) que comprime substancialmente o seu mercado de trabalho interno, mantendo um núcleo central de trabalhadores – ou, nos termos williamsonianos da teoria dos custos de transação, uma *relational team* (Williamson, 1981) – altamente especializados nas atividades-chave (*core-competency model*), ao mesmo tempo que gere os seus mercados de trabalho periféricos em função das suas necessidades de *flexibilização quantitativa* ou *funcional* para maior responsividade organizacional à volatilidade e segmentação da procura (Atkinson, 1984). As formas flexíveis de gestão da força de trabalho conceptualizadas por Atkinson, compreendendo uma forte componente de externalização da produção através de redes de subcontratação industrial e de *outsourcing* de serviços, combinadas com o recrutamento direto de trabalho independente, aprofundariam o que se pode sintetizar, no plano institucional, como *dispersão contratual* (Huws e Dahlmann, 2009) e, no plano organizacional, como hiperespecialização.

A compensação da ineficiência económica da dispersão geográfica e jurídica dos processos produtivos pode porventura ser encontrada na eficácia política de tal estratégia de reestruturação empresarial e industrial e no correlativo ajustamento do enquadramento normativo e do tecido institucional regulatório das formas de emprego da força de trabalho. Se é certo que os resultados daqueles processos dependem em larga medida dos contextos institucionais que regulam, no contexto de distintas jurisdições nacionais, os mercados de capitais e de trabalho, assim como os sistemas de proteção social em geral, é também certo que as suas distintas características funcionam como atrativos ou repelentes de decisões de realocação doméstica ou deslocalização além-fronteiras de processos de trabalho. Essa correlação é reiteradamente enfatizada por diferentes autores, demonstrando que as dinâmicas de reestruturação são motivadas por diferenciais nos níveis salariais e nas condições de emprego e proteção social.

Flecker e Meil (2010), nesta linha, salvaguardam que tais processos não imprimem na ordem geoeconómica uma dicotomização simples entre centro e periferia, na medida em que a própria realocação – seja doméstica, seja no exterior – intervém na dinâmica do mercado de trabalho. Ela pode, com efeito, afetar o volume da

população ativa disponível e induzir a incrustação da relação laboral no tecido socioinstitucional local, especialmente no quadro da externalização de trabalho qualificado, de que são exemplo as atividades de informação, comunicação e desenvolvimento tecnológico estudadas pelos autores. Outros (e.g., Batt & Appelbaum, 2017), todavia, observam que, independentemente do tecido socioinstitucional que regula as relações entre capital e trabalho nos espaços geográficos onde se fixa a produção realocada, a reestruturação externa da empresa promove sempre uma precarização das relações de emprego e das condições remuneratórias e de trabalho no destino, seja este transfronteiriço ou não, por comparação com as condições verificadas na estrutura central da empresa externalizadora.

A nossa perspetiva situa-se entre estas duas posições. Como frisámos atrás, da articulação da financeirização e da realocação doméstica e global das atividades produtivas emergiu uma tendência de terciarização da maior parte das economias capitalistas desenvolvidas e a industrialização de algumas das subdesenvolvidas. Os resultados, todavia, não são apenas os de acentuação de dicotomias preexistentes, mas também o de esbatimento de desigualdades geográficas no que respeita aos níveis de vulnerabilização do trabalho, não apenas pelo efeito precarizante das condições de vida que a estagnação da produtividade e dos salários imprime às classes dependentes do trabalho nos países no centro da ordem geoeconómica, ou pela partilha, ainda que reduzida em termos absolutos (Milanovic, 2016), de ganhos de produtividade nas economias periféricas recetoras dos processos de realocação, mas também pelos efeitos de reajustamento que a arbitragem globalizada implica nos tecidos regulatórios em competição, promovendo a segmentação progressiva dos mercados de trabalho nacional e internacionalmente considerados.

A constatação da fragmentação da base produtiva e a concomitante desarticulação dos regimes regulatórios de proteção reconduzem-nos ao que ficou por resolver na crise de 2008 e aos efeitos persistentes que dela resultaram nos ajustamentos estruturais por via da desvalorização salarial. É importante notar que eles emanam do contexto de uma economia mundial em que os processos de integração e de liberalização do comércio internacional pressionavam, desde o início dos anos 1990, no sentido do ajustamento dos enquadramentos regulatórios com vista à dinamização dos mercados de capitais e à flexibilização das relações de emprego. A propagação, desde Bruxelas, da OCDE, do FMI e do Banco Mundial, de políticas de fomento da competitividade baseadas no recuo da proteção regulatória e orientadas para a proteção dos direitos acionistas,⁶ resultou, em 2008-2009, num impacto imediato nos mercados de trabalho periféricos (Lallement, 2011). A sua construção paulatina ao longo das duas décadas anteriores devolveu, então, a procurada responsividade ao ajustamento estrutural por via da desvalorização interna, que, a par da consolidação orçamental, continuou a figurar como peça central da resposta na estratégia de governação dos impactos da crise de 2008. Dessa governação resultou o esclerosamento das instituições públicas e regulatórias, que se revela hoje fonte de suscetibilidade e exposição à quase suspensão da economia nos planos nacionais e internacionais. Os processos de segmentação e periferização impulsionados pela financeirização e globalização têm, pois, o efeito

⁶ Não é este o lugar para a reconstrução da evolução histórica dessas políticas, pelo que remetemos para a leitura de um elucidativo conjunto de documentos que demonstram a imbricação das políticas votadas à transformação da empresa num ativo transacionável a nível internacional e à subsequente agilização das dinâmicas do mercado de trabalho, atuando sobretudo pelo lado da oferta – neste quadro são especialmente pertinentes alguns documentos de 1994, também o ano de criação da Organização Mundial do Comércio e do Fundo Europeu de Investimento, este com o objetivo de facilitar o acesso das PME europeias ao financiamento (e à internacionalização), através da entrada nos mercados de capitais (fomentando a atração de *private equity*), e ao endividamento. Entre esses documentos: a proposta da Comissão Europeia para *Uma política de competitividade industrial para União Europeia* (Comissão Europeia, 1994a), o *Livro branco do crescimento, da competitividade e do emprego* (Comissão Europeia, 1993), o *Livro branco da política social europeia* (Comissão Europeia, 1994b), e os princípios de governação corporativa da OCDE, de 1999 (OECD, 1999).

de vulnerabilização acrescida do trabalho e da própria base produtiva a crises como a que hoje testemunhamos. Não é um efeito imediatamente decifrável, mas nem por isso é menos contundente.

1.3 A economia política da COVID-19

Não foi preciso esperar um mês depois do início do confinamento para que se tornasse disponível uma volumosa literatura acerca da crise da COVID-19. A maior parte dessa literatura é constituída por pequenas peças em jornais e *blogs*, mas já existem *e-books* publicados (Baldwin & Evenett, 2020). A leitura, necessariamente parcial, dessa literatura permite construir uma imagem do que pode ser um esboço de uma economia política da COVID-19.

Como não podia deixar de ser, a emergente economia política da COVID-19 é plural. Nela participam economistas políticos convencionais,⁷ alguns deles implicados nos processos de formulação de políticas e de tomada de decisão ao mais alto nível, assim como economistas políticos e outros cientistas sociais, anteriormente considerados heterodoxos, raramente ouvidos nos círculos onde as políticas públicas são negociadas e decididas. Face a esta literatura, um leitor inadvertido não deixaria de assinalar um enorme consenso a respeito, quer do diagnóstico desta crise, quer da natureza da resposta de política pública necessária. Na realidade, como veremos, os consensos são espúrios e as divergências não faltam.

Começemos pelos consensos no diagnóstico. Múltiplos autores convergem na ideia de que esta não é uma crise como as outras: (a) pela sincronia à escala global, (b) pela simultaneidade dos impactos em múltiplos setores e (c) pela imbricação da oferta e da procura na produção de efeitos que se podem tornar cumulativos.

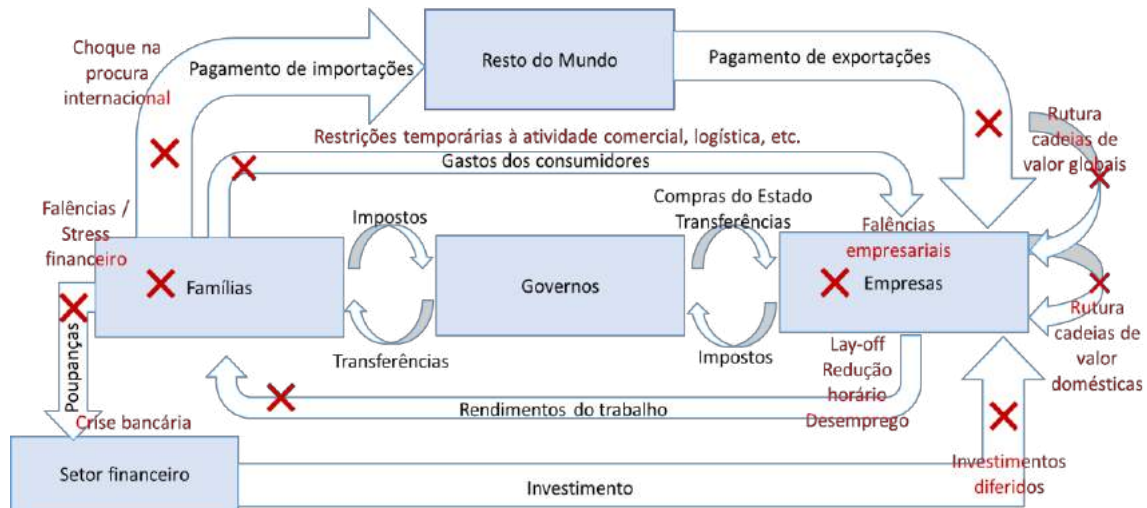
Os dois primeiros aspetos podem ser ilustrados pela intervenção de Richard Baldwin (2020), editor do portal VoxEU, a 13 de março nesse mesmo portal, num momento em que apenas se esboçavam as consequências socioeconómicas da crise pandémica. Para organizar as suas ideias, e as dos seus leitores, Baldwin identificava os aspetos que faziam desta crise um evento singular. Escrevia: “As crises económicas são como autocarros; há sempre uma a caminho... Mas esta é diferente. E é diferente de duas maneiras: ... não começou em uma ou duas nações e depois alastrou a outras... [e] ... o choque está a impactar a economia em múltiplos locais [em simultâneo]”.

Utilizava então uma *metáfora hidráulica* muito conhecida dos estudantes de economia – o fluxo de circulação de dinheiro entre unidades institucionais da economia – para ilustrar a sincronia do choque em múltiplos pontos do sistema. Na imagem que abaixo se adapta a partir do original desse diagrama (figura 1), podemos verificar que as condutas por onde o dinheiro circula entre unidades institucionais se encontram quase todas obstruídas em simultâneo: não há fluxo das famílias para as empresas porque muitos pontos de comércio estão fechados e há restrições nas entregas ao domicílio. Não há fluxo no sentido inverso das empresas para as famílias devido aos despedimentos, reduções de tempo de trabalho, *layoff*, etc. Não circula dinheiro das famílias para o setor financeiro sob a forma de poupança porque, pelo contrário, o que tende a ocorrer são casos de insolvência pessoal. Não circula do setor financeiro para as empresas porque as empresas adiam decisões de investimento e os bancos receiam a insolvência das empresas carentes de liquidez. Não há fluxo para o resto do mundo sob

⁷ O portal do Centre for Economic Policy Research (CEPR), um *think-tank* íntimo da Comissão Europeia – VoxEU (<https://voxeu.org/>) – é o principal repositório europeu desta corrente de opinião.

a forma de pagamento de importações porque a procura interna está em declínio e não circula do resto do mundo para o interior porque a contração da procura é sincrónica à escala internacional e a procura externa acompanha o declínio da procura interna, obstruções nos dois sentidos a que acrescem as ruturas nas cadeias de abastecimento.

Figura 1. A sincronia económica do choque COVID-19



Fonte: Adaptado de Baldwin (2020).

É curioso notar que, na sugestiva metáfora hidráulica de Baldwin, as únicas condutas que não surgem obstruídas são as que ligam o Estado às famílias e às empresas, quer na direção que parte do Estado para ambas, sob a forma de transferências e compras públicas, quer nas que incidem no Estado, vindas de famílias e empresas, sob a forma de impostos.

Numa intervenção quase tão precoce como a de Baldwin, a 18 de março, Paul De Grauwe, detinha-se na imbricação da oferta e da procura como característica específica desta crise e introduzia no debate uma outra metáfora, desta vez dinâmica, de enquadramento interpretativo dos processos desencadeados pela pandemia da COVID-19 – a metáfora da *cascata de dominós*. Segundo De Grauwe (2020), da combinação dos choques de oferta e procura poderia resultar uma sequência de múltiplos impactos sucessivos capazes de desencadear “uma espiral decrescente que tende a perpetuar-se”: empresas com custos fixos elevados privadas de rendimento experimentam dificuldades financeiras que as podem levar à insolvência, causando privação de rendimento aos seus trabalhadores e perdas elevadas a bancos credores dessas empresas, levando de arrasto consigo governos já endividados forçados a resgatar tanto empresas como pessoas num contexto de recessão e declínio das receitas fiscais, e como tal incapazes de, para usar o título da peça de Baldwin, “manter as luzes da economia acesas”.

As metáforas hidráulica e da cascata de dominós, por instrutivas que sejam, parecem falhar em captar um outro aspeto da crise igualmente importante. Não obstante a sua especificidade, esta crise não pode ser encarada como um mero acidente de percurso ou uma singularidade. A crise ocorre num contexto; e aí a metáfora acima adiantada, do meteorito que impacta o planeta Terra em pontos de fissura, pode levar-nos mais longe do que a estática dos entupimentos ou a dinâmica dos dominós. Esse aspeto é realçado de forma particularmente rigorosa

por Michalis Nikiforos, um investigador do Levy Economics Institute, cujo sítio da Internet⁸ é fonte de importantes análises de economistas políticos de pendor pós-keynesiano.

Depois de sublinhar, como De Grauwe (*idem*), a imbricação da oferta e da procura na crise da COVID-19 e o seu impacto nas cadeias de abastecimento globais, aludido por Baldwin (*idem*), Nikiforos (2020) aborda em detalhe as tendências das bolsas de valores e detém-se no que é a sua principal contribuição para a emergente economia política da COVID-19: “[N]ão podemos compreender as quedas das bolsas e, mais importante ainda, as implicações económicas do choque... a não ser por referência a dois processos misnkianos que se estavam a desenrolar nos últimos anos:⁹ a crescente divergência dos preços nos mercados bolsistas dos preços do produto e a crescente fragilidade dos balanços das empresas”. O choque pandémico não ocorreu, portanto, no contexto de uma economia saudável. Expôs a fragilidade dos balanços das empresas, mostrando quanto eram vulneráveis a quebras, mesmo que moderadas, de vendas, e desencadeou de imediato, como não podia deixar de ser, um *crash* bolsista de grandes proporções, que na realidade corresponde não só a um ajustamento às expectativas sombrias acerca do retorno futuro do investimento, como a uma correção do desfaseamento preexistente entre preços dos ativos financeiros e preços dos bens e serviços. Empresas cujo valor patrimonial se encontra em declínio, e que ao mesmo tempo se vêm privadas de parte do rendimento, são empresas sem acesso aos mercados de capitais que não têm outra possibilidade de sobrevivência senão o recurso ao crédito. Como, neste processo, a habitual disponibilidade da banca comercial para emprestar também se dissolveu no ar, o que começa em muitas empresas como uma crise de liquidez acaba por se transformar numa crise de solvabilidade.

Dos diagnósticos da crise até aqui referenciados, a que se juntam muitos outros, emerge como prescrição fundamental a necessidade de uma “intervenção maciça por parte dos governos nacionais”, nas palavras de De Grauwe (2020), ou de uma “forte intervenção pública”, monetária e orçamental, segundo Nikiforos (*idem*), que seja capaz de deter a cascata de dominós, “reduzindo o número de falências pessoais e empresariais ao mínimo, garantindo que as pessoas têm dinheiro para continuar a gastar mesmo que não estejam a trabalhar”. A este (aparente) consenso juntam-se mesmo economistas convencionais que no anterior episódio de crise desempenharam papéis cruciais em ajustamentos baseados na consolidação orçamental (supostamente expansionista) e na desvalorização interna. A esses economistas reservamos uma referência mais detalhada que apresentamos em caixa, para não desviar do fundamental o desenrolar do fio da meada da emergente economia política da COVID-19 de que agora nos ocupamos.

As divergências no seio da economia política da COVID-19 começam a manifestar-se, embora não ao longo das tradicionais dicotomias esquerda-direita ou ortodoxo-heterodoxo, a partir do diagnóstico e da consensual recomendação de intervenção pública maciça em torno de duas questões cruciais: como financiar o acréscimo

⁸ <http://www.levyinstitute.org/>.

⁹ Hyman Minsky (1919-1996), um economista pós-keynesiano, geralmente ignorado no ensino da Economia, foi descoberto por muitos, no contexto da Grande Recessão, como o que melhor explicação havia adiantado para os acontecimentos que se estavam a desenrolar. As teorias de Minsky, formuladas muito antes dos acontecimentos, sublinhavam a associação entre as dinâmicas características dos mercados financeiros e os movimentos expansivos e recessivos na economia real. Em termos gerais, Minsky explicava que em períodos de prosperidade quando os fluxos de caixa das empresas excedem as necessidades do serviço da dívida, os excedentes tendem a encaminhar-se para as esferas de valorização financeira, gerando movimentos de euforia especulativa alimentados pela valorização dos ativos, que tendem a ser acompanhados por expansão do crédito para aquisição de ações e obrigações. No momento em que a dívida contraída para finalidades especulativas ultrapassa os limites da sustentabilidade, produz-se uma crise financeira de que resulta a desvalorização dos ativos bolsistas e uma compressão do crédito que se transmite à economia real sob a forma de falências e desemprego.

de despesa pública implicado na intervenção pública? Como responder à rutura das cadeias de produção e abastecimento?

Princípios e opiniões em estado de exceção: o *keynesianismo de emergência*

Um leitor familiarizado com as opiniões expressas ao longo do tempo por diversos autores não pode deixar de notar a descoincidência entre princípios e opiniões anteriores e *princípios e opiniões de emergência* por parte de economistas convencionais que foram muito influentes no desenho do anterior ajustamento e que, não obstante o fracasso desse ajustamento, conseguiram conservar as suas posições na academia, nos *media* e nos *passos perdidos* onde se fazem e desfazem as políticas. É imprescindível determo-nos alguns momentos na explicação desta aparente inconsistência.

Os casos mais notáveis são os de Francesco Giavazzi e de Alberto Alesina. Giavazzi é coautor com Marco Pagano do artigo que ressuscitou a ideia anteriormente morta de que uma consolidação orçamental, mesmo em contexto recessivo, pode ter um efeito expansivo no produto – a famosa austeridade expansionista (Giavazzi & Pagano, 1990). No contexto da Grande Recessão e da crise do euro, Alesina destacou-se como popularizador em segunda mão da tese de Giavazzi a que foi acrescentando especificações mais finas, como a de que as consolidações orçamentais seriam tão mais expansionistas quanto mais baseadas em reduções das transferências e das remunerações dos funcionários públicos do que em aumentos dos impostos (Blyth, 2013, p. 170). O seu sucesso foi de tal ordem que o encontramos como orador convidado, ou no papel de professor de ministros das Finanças, na reunião do Ecofin de abril de 2010, em Madrid, que iniciou a reversão das políticas orçamentais expansionistas da União Europeia a favor da consolidação orçamental, precipitando a crise do euro de que Portugal e outros países periféricos da Zona Euro foram vítimas (*ibidem*: 173).

Eis agora, no auge da crise da COVID-19 em Itália, país de origem de ambos, Giavazzi e Alesina reunidos no papel de coautores de um artigo (Giavazzi & Alesina, 2020) onde imploram às instituições europeias que não olhem a meios para resgatar o seu país das consequências sanitárias e socioeconómicas da COVID-19. “Podíamos e devíamos gastar muito mais”, escrevem nesse artigo, em comentário às medidas anunciadas pelo governo italiano. E explicam: “É claro que o fardo do Estado será elevado. Mas os que criticam o decreto do governo por representar riscos para as finanças públicas subestimam a importância dos sinais e do seu efeito no comportamento das empresas e das famílias. Este é um caso em que possivelmente prometer gastar mais pode levar na realidade a gastar menos depois”.

Desta forma, como que por decreto, Giavazzi e Alesina declaram suspensa a teoria da austeridade expansionista que nos dizia que mesmo em contexto de recessão é preferível cortar, de preferência nas transferências, na remuneração dos servidores do Estado e no investimento público, para equilibrar o orçamento. Esse era o princípio que havia valido aos autores toda uma carreira, mas agora, num movimento reminiscente de Marx (Groucho, neste caso), o princípio fica suspenso. Em troca de quê? “Gastar mais pode levar a realmente acabar por gastar menos”. Os autores mudaram de ideias? Aprenderam com a experiência da anterior crise? Ficaram keynesianos? Enfaticamente, não. O que se passa, e nisso Alesina e Giavazzi acertam, é que esta não é uma crise como a anterior. Agora, explicam eles numa segunda revisão de princípios, o novo “princípio devia ser nenhuma firma deve ser forçada a ir à falência devido à emergência COVID”. Esta, contrariamente à anterior, é efetivamente uma crise existencial para todo o setor privado e não

só para a banca, uma ameaça à sobrevivência, não só das micro e pequenas empresas mais suscetíveis a sucumbir às crises, mas de médias e grandes empresas descapitalizadas por distribuições exorbitantes de dividendos, por recompras das próprias ações nas bolsas, por digressões nos mercados financeiros, muitas delas, além disso, carentes de liquidez por tomarem como boa prática o sistemático *just-in-time* de tesouraria. Esta é uma crise existencial para o próprio princípio da propriedade privada, aquele perante o qual todos os outros se vergam e todas as leis, sejam elas a darwiniana sobrevivência dos mais aptos, a schumpeteriana destruição criativa, ou mesmo as mais triviais leis da concorrência, devem ser suspensas. E depois? O que acontecerá se e quando a normalidade for reposta? Depois, respondem os autores do artigo: voltamos ao regime em que “a lei do orçamento não permite ao parlamento adotar leis que autorizam despesa incondicional”. Voltamos a culpar as vítimas de “terem acumulado dívida nos anos em que a economia estava a crescer” [quando na realidade o grande crescimento da dívida ocorreu nos anos em que essas mesmas vítimas estavam a seguir as receitas da austeridade expansionista por eles advogadas]. Depois, “passado o pico do coronavírus, é importante que esta despesa deficitária incondicional não se torne num forrobodó (*free-for-all*) para todo o tipo de despesa”. Isto é, depois, fazemos contas.

Temos assim, pela mão de economistas que se destacaram pelo papel que desempenharam ou pelo apoio que deram aos ajustamentos baseados na consolidação orçamental e desvalorização interna da anterior crise, aquilo a que poderíamos chamar *keynesianismo de exceção* – um movimento que já havia ocorrido entre 2008 e 2010 – caracterizado pelo apelo à despesa pública sem olhar a meios para resgatar as empresas de todas as dimensões e setores (nesta crise, a banca na anterior) a que se seguiria um retorno à normalidade marcado pelo regresso à austeridade e à desvalorização interna logo que as condições sejam propícias. Este é o cenário a que os keynesianos de exceção estão a dedicar todas as energias. É preciso perder algum tempo com ele para que não se confundam keynesianismos de exceção com alternativas reais.

Consideremos então a questão do financiamento da despesa pública por todos reclamada. Mais uma vez é De Grauwe (2020) quem põe o dedo na ferida: “O problema é que expansões orçamentais em larga escala por parte de Estados-membros da eurozona podem vir a revelar-se traiçoeiras (*tricky*)”. Ele não acredita, como James Galbraith (2020), que “todo aquele que diga que a nova dívida pública deve ser paga posteriormente com mais cortes nos serviços públicos e na segurança social [será] obviamente [considerado] louco”. De Grauwe sabe, de um saber de experiência feito, que a loucura se encontra bem distribuída e enraizada entre economistas e decisores políticos. Alguns deles, mais arrogantes, não se coíbem mesmo de desvendar os planos futuros em pleno estado de emergência. A 26 de março escrevia a *The Economist* (2020): “Está tudo sob controlo” ... “O Estado grande (*big government*) é preciso para combater a pandemia. O que importa é o modo de o encolher outra vez depois dela.” De Grauwe sabe bem que o modo de garantir o regresso do Estado (social) às proporções que o *The Economist* aprova é basear o financiamento do aumento da despesa pública em dívida colocada nos mercados financeiros. Os agentes que operam nesses mercados, apoiados pelos governos dos Estados mais ou menos endividados e por instituições que operam à escala internacional como o FMI e a UE, além de uma multidão de economistas keynesianos de exceção, não hesitarão, passada a emergência COVID, em trocar os falsos andrajos de pedinte pelos fraques de cobrador para se abaterem sobre os serviços públicos, as pensões e os rendimentos dos trabalhadores com a fúria própria de predadores que conhecemos de anteriores episódios.

Por isso mesmo, De Grauwe – um economista que, não obstante as suas impecáveis credenciais de economista respeitável, não se coibiu de corajosamente criticar a arquitetura do euro e os ajustamentos da *troika* – propõe uma alternativa: “O BCE [Banco Central Europeu] deve ... comprar obrigações dos Estados nos mercados *primários*, emitindo efetivamente moeda para financiar os défices públicos durante a crise.”

Na realidade, uma tal proposta, que ainda há poucos meses seria inconcebível para qualquer economista convencional, tornou-se moeda corrente da economia política da COVID-19.¹⁰ Sinal inequívoco dessa deslocação de opiniões é o artigo de um outro protagonista do ajustamento da *troika* – Olivier Blanchard¹¹ – publicado no contexto do debate acerca da resposta à crise da COVID-19, onde relativiza os argumentos dos que normalmente se opõem à monetização, isto é, os riscos de inflação e perda da independência dos bancos centrais (dominação orçamental) (Blanchard & Pisani-Ferry, 2020). Sinais inequívocos do ascenso da opção pela monetização são também um editorial do *Financial Times*, de 6 de abril, com o sugestivo título “Imprimir moeda é uma resposta válida à crise do coronavírus” e, sobretudo, a decisão tomada pelo Tesouro do Reino Unido e o Banco de Inglaterra de reativar o mecanismo de financiamento direto da despesa pública pelo Banco Central.

Estes debates, importantes pelo que representam quanto à abertura de perspetivas realmente alternativas, padecem infelizmente de um viés euro-atlântico muito vincado. Como bem lembra Jayati Ghosh (2020) “a maior parte dos Estados de países em desenvolvimento não poderão incorrer nos níveis necessários de financiamento deficitário (tomando de empréstimo dos bancos centrais) de forma a tornar possíveis os aumentos necessários da despesa pública, devido aos seus constrangimentos de divisas e à maior vigilância dos mercados financeiros sobre os seus défices”. Precisariam, como sugere o autor, que o FMI – a única instituição multilateral com capacidade de criação de liquidez global – procedesse a uma emissão extraordinária de direitos especiais de saque (DES) e os distribuisse entre os seus acionistas (países membros do FMI). No entanto, como estas emissões são encaradas pelos EUA como um ameaça ao seu “exorbitante privilégio” de emissão da moeda mundial, esse passo por parte do FMI é tão improvável como a adoção da monetização pelo BCE. A economia política é economia e é política, mas por vezes perde contacto com o espaço do que é politicamente realizável no quadro da ordem institucional vigente.

Isso leva-nos à questão da rutura das cadeias de produção e abastecimento. Quando a discussão desce ao nível da organização produtiva e das cadeias de abastecimento, o keynesianismo de exceção procura proteger a todo o custo das investidas do Estado grande a liberalização do comércio mundial. A discussão tem como ponto de partida a suposta consequência sanitária dos impulsos protecionistas. Para os globalistas do VoxEU, quando a Alemanha, os EUA, a China e a França acionaram requisições de material médico em *stock* ou a reconversão produtiva da indústria nacional, por constatarem que os seus serviços de saúde se encontravam na iminência de ter de operar sem os equipamentos necessários à proteção dos profissionais de saúde e ao suporte da vida dos pacientes (máscaras e ventiladores, sobretudo), não só violaram os princípios de livre

¹⁰ A monetização da dívida está longe de ser uma inovação. Autores pós-keynesianos (por exemplo, Abba Lerner (1947), em “Money as a creature of the State”, e Michael Kalecki (1943), em “Political aspects of full employment”, além do próprio Keynes, no *Treatise on money*), sempre a advogaram abertamente. Além disso foi prática corrente até ao momento em que, sob inspiração monetarista, foi instituída a independência dos bancos centrais. Mais recentemente, a Moderna Teoria Económica (ver, por exemplo, Wray, 2015) elaborou e desenvolveu os argumentos precedentes.

¹¹ Olivier Blanchard foi economista-chefe do FMI entre 2008 e 2015, tendo, portanto, assessorado os programas de ajustamento da Grécia, Portugal e Irlanda. São conhecidas algumas suaves críticas suas a esses programas e um mais recente reexame de crenças enraizadas a que fizemos referência na introdução.

comércio e de livre empresa como comprometeram a resposta global à crise pandémica. Para eles, em última análise, livre comércio e saúde pública são sempre bens complementares. As cadeias de valor globais podem precisar de reparação, mas essa reparação não pode ser confundida com autossuficiência.

Designaremos *reparacionistas-globalistas* as medidas propostas nos textos que Baldwin e Evenett (2020) editam, precisamente porque restringem a intervenção dos poderes públicos à remoção de restrições à liberalização do comércio e à circulação de capital. Receando que a limitação excecional que alguns países impuseram à participação de investimento direto estrangeiro nas empresas nacionais se estenda para lá do período da crise pandémica, num movimento análogo ao de normalização dos controlos alfandegários introduzidos como resposta excecional aos eventos do final de 2001, Kowalski (2020), voz da OCDE nesse pequeno compêndio, exorta a uma ainda maior desregulação dos fluxos internacionais de capitais. Fiorini, Hoekman e Yildirim (2020) elogiam o recuo da administração Trump ante as pressões da 3M – multinacional norte-americana fornecedora de máscaras – contra a invocação do Defense Production Act, que assegurou a continuidade da sua liberdade de empresa à escala global. Stellingner, Berlung e Isakson (2020) vão mais longe e, observando também a cadeia de produção e abastecimento de equipamentos médicos, advogam a sua total liberalização, propondo: (i) assegurar a continuidade de trânsitos nas cadeias de valor globais; (ii) garantir os fluxos dos circuitos de transporte globais e acelerar os seus ritmos; (iii) simplificar os procedimentos alfandegários diminuindo os seus custos e carga burocrática para as empresas; (iv) permitir a livre circulação de pessoas com “competências-chave” nas empresas que participam nos circuitos da produção internacional; e uma (v) ação coordenada a nível internacional para garantir a liberalização permanente do comércio mundial, dispensando uma ronda de renegociações de tarifas na Organização Mundial do Comércio, que se afiguraria inconvenientemente “*time-consuming*” (*ibidem*: 27), a que juntam a proposta de revitalizar, alargando o seu escopo, o Acordo da OMC para a Eliminação de Tarifas no Setor Farmacêutico, de 1994.

No contexto da União Europeia, os poderes em gestão inclinam-se para uma *desglobalização à escala regional*, com base no argumento da necessidade de reduzir a dependência externa provocada pela hiperespecialização dos territórios ao longo das cadeias de valor (Comissão Europeia, 2020a), e respondem com a necessidade de reforço da capacidade produtiva no interior do mercado interno, abrindo caminho a um percurso desglobalizador que deveria ocorrer por regiões (Ortega, 2020), encurtando ligeiramente a extensão geográfica das redes de produção e distribuição, mas nem por isso colocando em causa as lógicas de governação empresarial que vêm pressionando no sentido da desincrustação socioinstitucional do trabalho também no contexto da União Europeia.

A leitura de autores mais afastados dos corredores do poder, que relevam o papel do capitalismo contemporâneo na produção e amplificação da crise da COVID-19 – como Wallace *et al.* (2020), Mike Davis (2020), David Harvey (2020) ou Kim Moody (2020), entre outros –, sugere que o principal problema das abordagens *reparacionistas-globalistas* e da *desglobalização à escala regional* reside no facto de negligenciarem em absoluto a imanência social do risco pandémico nas suas manifestações sanitárias e nas suas consequências socioeconómicas, prescrevendo como solução a continuidade das mesmas cadeias e práticas de produção e distribuição que estiveram, como atrás notámos, na sua génese.

Como Moody (*idem*) realça, a COVID-19 terá levado dias, ou poucas semanas, a atravessar o globo através dessas cadeias de valor, desde o centro da produção industrial mundial até aos centros empresariais e logísticos

na Europa e nos EUA, onde se disseminou com virulência entre os trabalhadores das profissões que subitamente descobrimos serem alicerces da infraestrutura socioeconómica – não apenas as do setor da saúde, mas também das indústrias alimentares, das atividades logísticas, de saneamento, entre outras. O risco sanitário não se traduz sociologicamente apenas num *efeito Boeing* que parece ter colocado os *global traders* e os *global managers* no centro da disseminação inicial do vírus, mas também num efeito, que podemos designar *grounded labour*, no duplo sentido dado pela compulsão económica e pela incrustação no local, que se descobre em algumas evidências desta crise: a primeira, da indispensabilidade do trabalho que caracteriza as profissões socialmente mais desvalorizadas e é garante da provisão final de bens e serviços fundamentais; a segunda, do imperativo de territorialização do trabalho nos lugares em que essa provisão final e a vida social acontecem, estendida à realocação da produção de bens em escassez por via da reconversão da indústria nacional para a sua produção; a terceira, da invocação do estado de exceção para requisição compulsória do trabalho considerado fundamental, cujos protagonistas ficaram também eles *locked in*, não nas suas casas (como enfatiza Lima, 2020, por referência aos que migraram para teletrabalho prestado no seu domicílio), mas nos seus postos de trabalho; o que nos leva a uma quarta evidência, decorrente das anteriores, de desigual exposição ao contágio dos trabalhadores que não tiveram outra escolha senão a de continuar a providenciar os bens e serviços indispensáveis à nossa vida coletiva (Davis, 2020; Moody, 2020); e ainda uma quinta, de que os trabalhadores mais fustigados pelo choque imediato desta crise são precisamente aqueles trancados na periferia das relações jurídicas de emprego (*locked out*) que pautam a estrutura-núcleo das organizações produtivas – os trabalhadores a termo certo, os subcontratados, os independentes, os em arranjos informais de emprego, os intermitentes e desempregados.

Estas evidências conferem saliência à economia como ação coletiva orientada para a produção de condições materiais de vida, e desvelam uma contradição política fundamental: os fazedores dos bens e serviços essenciais à vida coletiva são tanto mais afetados pela doença e pelas consequências socioeconómicas da paralisação das cadeias de valor quanto mais precária é a inserção laboral e mais frágil o tecido institucional que a regula. Neste contexto, essas evidências comportam a visibilização de desigualdades de classe que atravessam toda a organização socioeconómica global, à escala dos países, dos blocos regionais e do globo. Evidenciam o plano mesoanalítico das cadeias de valor como importante descodificador dos modos como o plano macro da circulação internacional do capital e o plano micro da organização *in loco* do trabalho se articulam através de uma engenharia organizacional que obedece aos imperativos de rentabilidade dos investimentos em detrimento da provisão e da qualidade das condições de trabalho e do emprego. Mas expõem também o problema epidemiológico como um problema de economia (ou ecologia) política que convoca à incrustação do trabalho, e dos contextos e atores de decisão sobre a alocação de meios imprescindíveis à sua realização, num contexto institucional governado sob princípios de democraticidade.

Existem, portanto, na economia política da COVID-19, a par das posições reparacionistas de sempre, posições que questionam a lógica de funcionamento do capitalismo, do tecido socioinstitucional que regula a sua governação política, e evidenciam a sua ineficácia na provisão de valores de uso essenciais num mundo socioeconomicamente mais justo, ecologicamente sustentável e politicamente mais democrático. O artigo de Durand e Keucheyan (2020) integra esses três eixos de abordagem – económico, ecológico e político. Centrado na tese de que terá chegado a hora da planificação ecológica, o artigo faz eco das preocupações ambientalistas que encontramos nos artigos de Wallace *et al.* (2020), de Bolger (2020), ou de Phillips e Rozworski (2020), e

vêm sendo resumidas, embora com variantes políticas, em propostas ecossocialistas por um novo *Green New Deal*. Mas faz também eco de vozes que se batem por uma forma de organização da participação democrática que reconvoque ao espaço da construção e redefinição das instituições sociais e políticas os atores que ocupam posições em tensão na estrutura social, desde logo na governação da própria crise emergencial (Lima, 2020; Rogers, 2020).

Essas abordagens pressionam no sentido da recuperação do papel do Estado como dinamizador económico – e não apenas garante excepcional de emprego e rendimento através de medidas de *layoff* – através de uma coordenação da produção e da alocação de recursos que exige ação política em diversas frentes: monetária, industrial, de emprego, de proteção social. Nestas abordagens, as cadeias de valor deverão ser reconfiguradas às escalas nacional, regional e local, e a intervenção pública deverá abranger toda a arquitetura da produção das condições materiais de vida, de modo a promover uma desmercadorização de setores e instituições fundamentais e a territorialização da produção, no sentido de a deslocar para a provisão de proximidade e dos circuitos curtos em todos os setores em que tal seja possível e adequado.

Essas propostas, preexistentes à crise, pressupõem, pois, um avanço da política no espaço da economia que dela retire mercado, o que significa, nesta época de crise, uma ação concertada emergencial centrada na edificação de uma economia do cuidado, como é proposta em diversas partes do mundo – desde Portugal (Reis, 2020) aos EUA (Gonsalves & Kapczynski, 2020) –, mas também o reconhecimento de que as necessidades coletivas não poderão ser satisfeitas apenas por serviços, mas carecem também de bens cuja provisão tem de ser assegurada por uma outra forma de produção industrial, mais próxima do consumidor final, descarbonizada e respeitadora da biodiversidade, que não delapide os recursos naturais nem liberte dos ecossistemas outros patógenos meteóricos. Como Durand e Keucheyan (2020) sistematizam, uma tal realocação da produção implica, pois, não a artificial apologia da autossuficiência de cada país, mas antes uma política produtiva assente em três princípios: a desespecialização excessiva dos territórios, reduzindo a sua exposição às flutuações da procura do capital internacional; um balanço equilibrado entre protecionismo e liberalização, liberalizando o acesso ao conhecimento científico e à inovação tecnológica; e a participação democrática direta sobre a alocação dos recursos, que permitiria coordenar a oferta de bens e serviços com a sua procura, evitando o excesso produtivo e a tendência para a obsolescência programada nutrida pelos mecanismos de mercado.

A reclamação de uma política industrial forte (Rogers, 2020; Phillips & Rozworski, 2020), capaz de coordenar a alocação de recursos da economia para a satisfação das necessidades que o plano político consensualiza, surge no conjunto destes textos associada a modos diversos de articulação entre política e mercado e pode, neste momento de crise, surgir associada a projetos políticos diametralmente opostos. Pelo que importa sustentar que o avanço da política sobre a economia, para incrustar o mercado – com que os autores deste texto se identificam – é, pois, inspirado num princípio de governação democrática com potencial emancipatório, que convoca o trabalho a atuar como sujeito político cuja voz e ação encontram espaço de participação e poder de vinculação dos processos políticos macro. É, pois, a de uma política industrial que reconheça as relações laborais – entre capital e trabalho – como epicentro da governação democrática. Uma proposta que implica que à territorialização da produção surja associada a incrustação institucional do trabalho ou, se quisermos, o centramento do trabalho na empresa, seja qual for a sua natureza (pública ou privada, lucrativa ou não), encarada como palco de ação coletiva e *polis* de sujeitos políticos implicados em processos de negociação e

diálogo ou, como pode também ser, de produtores associados. Este centramento na empresa produtiva conhece, portanto, declinações diversas, mas em todas elas implica no imediato a localização das relações de emprego no interior de instituições estáveis – uma visão que recupera a empresa como instituição social em que a relação de emprego possa ser mais do que um nexos meramente monetário despidido de qualquer cobertura institucional. É, enfatizamos, preciso construir identidade e solidariedade na esfera laboral, o que implica devolver aos trabalhadores o *locus* socioinstitucional do trabalho e convocar o capital a participar na relação de laborabilidade.

Resta-nos constatar que este sobrevoo da emergente economia política da COVID-19 torna manifesta uma zona de penumbra que à medida que o tempo passa se vai tornando cada vez mais perturbadora. Esta crise distingue-se de outras por ser também uma crise de oferta – lemos recorrentemente. No entanto, a impressão que permanece é que poucos procuram aventurar-se na exploração das implicações dessa singularidade. E, no entanto, a implicação é avassaladora: face a uma crise da oferta que não parece dissipar-se, mas que pode antes agravar-se com o regresso ao trabalho, as políticas monetárias e orçamentais de substituição de rendimento por crédito e subvenções públicas podem ter um efeito muito mais limitado do que o esperado. Num cenário de recorrência do surto pandémico o alvo são os trabalhadores regressados ao trabalho; o que necessariamente implica, num mundo em que os robôs que ainda há dois meses assombravam o futuro do trabalho se recusam a aparecer para picar o ponto, que depois de esgotados os *stocks*, a escassez de trabalho se irá manifestar não em escassez de abastecimento, mas em escassez de produção. Nesse contexto a procura solvente sustentada por crédito e transferências pode manifestar-se em inflação.

Ouçamos quem refere um tal cenário. Escreve Stiglitz (2020) depois de reafirmar a absoluta necessidade de garantir o rendimento aos milhões de desempregados, trabalhadores informais e pequenos empresários mais duramente atingidos: “Mas se tivermos sucesso em fazer chegar grandes quantidades de dinheiro aos bolsos dos americanos normais, esse dinheiro acabará por ser gasto. E o coronavírus resultou ao mesmo tempo numa vincada redução da oferta, pelo menos enquanto durar a pandemia. Não podemos deixar de pensar que *no limite* o desequilíbrio da oferta e da procura pode ter consequências”. Acrescenta Ghosh (2020): “Durante os confinamentos as pessoas (especialmente as que não têm contratos de trabalho formais) ficam privadas de rendimento e o desemprego aumenta de forma drástica, causando enormes declínios da procura de consumo... Ao mesmo tempo, a produção e a distribuição são detidas, à exceção de mercadorias e serviços essenciais. Anteriores crises regionais e globais não envolveram esta quase cessação de toda a atividade económica. A combinação mortífera de colapsos da procura e da oferta é a razão pela qual desta vez é mesmo diferente e a crise tem de ser abordada de forma diferente.”

Ghosh (2020) sugere uma das formas possíveis de lidar de modo diferente com uma crise que é diferente: usar a liquidez adicional “para investir em atividades que possam aliviar a escassez da oferta tornada provável pelos confinamentos pode aliviar qualquer impulso inflacionista via custos que possa emergir”. Stiglitz (2020) sugere outra: “[H]á evidência recente que sugere que, quando a inflação aumenta, o faz lentamente, dando-nos tempo para responder. Podíamos, então nesse caso, reverter a redução de impostos de 2017 às empresas e milionários. Podíamos deslocar-nos na direção de um sistema fiscal mais justo, taxando os rendimentos do capital, incluindo mais-valias, pelo menos ao mesmo nível da taxa de imposto dos trabalhadores.”

São duas propostas a reter. De qualquer forma permanece a impressão de que, na ocorrência de um choque de oferta prolongado, as medidas de política a que será necessário recorrer vão para lá das políticas industriais que encaminham os fluxos de investimentos e das políticas fiscais que produzem resultados a médio e longo prazo. Precisaremos porventura de algo que se assemelhe de facto à economia de guerra evocada por Amartya Sen (2020) em artigo publicado a 15 de abril de 2020 – uma economia que, sendo austera, no sentido genuíno da palavra austeridade, proporciona acesso aos bens independentemente da riqueza acumulada ou do nível de rendimento. Esperemos que não seja preciso chegar a tanto.

1.4 Cinco linhas de fissura na estrutura determinantes das dimensões críticas da vulnerabilidade

Voltemos à metáfora que tem guiado a busca das dimensões críticas da vulnerabilidade neste capítulo: a do meteoro que colide com o planeta Terra vindo do espaço, ou quem sabe das profundezas do pergelissolo (*permafrost*) liquefeito pelo aquecimento global, que impacta de fora para dentro, ou de dentro para fora, a superfície, produzindo efeitos que dependem tanto da força do impacto quanto da estrutura impactada. Nessa perspectiva, densificada pelo mapeamento teórico acima detalhado, a crise desencadeada pelo impacto da COVID-19 é uma crise sobreposta a outras, estruturais, não resolvidas, do capitalismo financeirizado.

De cinco linhas de fissura na estrutura do capitalismo financeirizado a primeira, pelo menos a mais visível, é a do agravamento das desigualdades. Desigualdades diversas a múltiplos níveis: entre países e regiões, matizadas porventura pela integração na economia mundial e a industrialização de grandes países como a China e a Índia, como Milanovic (2020), entre outros, têm mostrado; desigualdades no interior dos países, entre capital e trabalho, manifestadas na evolução regressiva da repartição funcional do rendimento nos últimos vinte ou trinta anos em múltiplas geografias; desigualdades entre trabalhadores e gestores de topo, entre trabalhadores do núcleo e da periferia das redes de subcontratação, jovens e menos jovens, homens e mulheres, ativos e pensionistas.

O agravamento das desigualdades não é uma fissura, é uma fratura exposta. É importante olhá-la de frente e compreendê-la não tanto a partir das suas manifestações e das formas de as mitigar, mas antes da sua origem na esfera da produção, isto é, da criação de valor. O que pode comprar uma hora de trabalho humano em Wall Street? E a mesma hora de trabalho de um ser humano no Bangladesh? O que explica a diferença no valor de troca de uma hora de trabalho? Serão atributos do trabalho e do trabalhador? Ou atributos do produto que resulta do trabalho e do seu modo de produção? Diferenças de produtividade, responde o economista convencional – de produtividade marginal, específica, para parecer mais rigoroso. Mas será que a produtividade desigual resulta apenas e sobretudo de diferenças na qualidade do trabalho de quem produz, da qualificação do trabalhador, ou do seu esforço? Na realidade, as diferenças da qualidade do trabalho explicam apenas uma parte dos desníveis de produtividade. Além de disparidades na complexidade do trabalho e na qualificação do trabalhador, há diferenças fundamentais entre o que é produzido e o modo como é produzido. O que é afinal a produtividade? Um simples rácio entre o valor mercantil do que é produzido (a quantidade produzida multiplicada pelo preço de mercado) e o tempo de trabalho humano envolvido na sua produção. De que mais depende o valor desse rácio? Não da intensidade do trabalho humano e não apenas dos seus atributos, mas sobretudo do valor mercantil do que é produzido, determinado pela sua escassez ou abundância relativa, e pela tecnologia adotada de que depende a quantidade produzida por unidade de tempo. A produtividade, ou a intensidade em trabalho do

produto, assim entendida, encontra-se de facto muito mais desigualmente distribuída, entre países, e setores de atividade dentro de países, do que a capacidade de trabalho ou a qualificação dos indivíduos para o trabalho. Essas diferenças são as que participam de forma mais relevante na determinação de desigualdades naquilo que uma hora de trabalho humano pode comprar.

De que forma a intensidade em trabalho no produto se constitui, sob o impacto do meteoro COVID-19, numa vulnerabilidade, ou melhor, numa suscetibilidade? Em primeiro lugar, porque o impacto de uma recessão – contração do produto – é potencialmente muito mais devastador em economias e setores de atividade intensivos em trabalho. Em segundo lugar, porque, quando o trabalho em que o produto é intensivo é indiferenciado, despido de atributos que o tornam escasso, a produção e o emprego são mais facilmente deslocalizáveis. Em terceiro lugar, porque a intensidade em trabalho, ou a decorrente reduzida produtividade, constitui um travão à valorização salarial.

A segunda linha de fissura é a que resulta do desfasamento entre os processos de criação de valor (na produção) e de realização desse valor (na esfera do consumo e do investimento) característico do capitalismo financeirizado. Desse desfasamento decorre, como vimos, a estagnação da produtividade, do investimento e dos salários nas geografias terceirizadas de que depende o consumo, e acréscimos de produtividade, só parcialmente traduzidos em valorização relativa do trabalho, nas geografias industrializadas de que depende a produção. A resultante fuga dos capitais para a esfera financeira produz então os movimentos minskyanos de crescente divergência dos preços nos mercados bolsistas e dos preços do produto e a crescente fragilidade dos balanços das empresas (Nikiforos, 2020, p. 1). A política monetária dos bancos centrais, somando liquidez à liquidez abundante, mantém de pé o sistema desequilibrado. Ao mínimo sinal de recuo dos bancos centrais para o espaço mais confortável das políticas convencionais, os sinais de alarme disparam sincronizados nas bolsas de todo o mundo.

Impactadas pelo meteoro COVID-19, quer pequenas empresas arredadas dos mercados de capitais, negativamente discriminadas na esfera do crédito e, portanto, cronicamente descapitalizadas e permanentemente no fio da navalha na gestão de tesouraria, encontram-se com grandes empresas financeirizadas igualmente descapitalizadas pela sucção de dividendos pelo capital acionista e a recompra das próprias ações e precarizadas no curto prazo pela gestão *just-in-time* da tesouraria. Sob o impacto do meteoro COVID-19, ambas se constituem, por diferentes razões, em determinantes críticos de vulnerabilidade, incapazes de sobreviver sem apoio público no contexto da suspensão parcial ou total da produção do consumo causada pelo confinamento.

A terceira linha de fissura é a que resulta do desfasamento institucional e espacial entre, por um lado, comando e controlo (planeamento) do processo produtivo e, por outro, produção. A dupla fragmentação do capital e do trabalho operada, de um lado, pela liberalização dos mercados de capitais e pela desterritorialização dos proprietários jurídicos e, de outro, pela dispersão da produção em redes de produção geográfica e juridicamente pulverizadas, produziu uma multidão de assalariados cujos vínculos contratuais com as entidades empregadoras são muito precários, quando não inexistentes, sobretudo quando o trabalho realmente dependente reveste a forma de prestação de serviços (ocasionais ou continuados) por empresas unipessoais ou trabalhadores independentes.

Paralelamente, a desterritorialização da propriedade jurídica constitui-se como contexto em que os excedentes gerados nos processos produtivos disseminados, mas concentrados nos vértices empresariais onde propriedade jurídica e comando e controlo se articulam, se eximem de todo o escrutínio fiscal e obrigação contributiva, privando os Estados de imprescindíveis fontes de receita.

O impacto da COVID-19 é particularmente devastador na população desprovida de segurança nas suas relações de assalariamento. São eles os primeiros a sofrer o ónus do ajustamento e a encontrarem-se subitamente privados de qualquer forma de acesso a rendimento. Contudo, impactando os produtores, muitas vezes de forma direta, a COVID-19 também impacta a produção, quebrando elos das cadeias de produção, interrompendo os fluxos dos muito complexos sistemas logísticos da produção e consumo geograficamente dispersos. Mais frontalmente, a COVID-19 impacta ainda os Estados que, apesar de debilitados pela elisão fiscal organizada, são chamados a intervir como financiadores e empregadores de último recurso muitas vezes em parceria público-privada.

A quarta linha de fissura é a que resulta da desincrustação do mercado de trabalho. Parcialmente desincrustados das instituições jurídicas e políticas que protegiam a parte fraca da relação de assalariamento, os mercados de trabalho da época da financeirização adquiriram as propriedades que melhor caracterizam todos os mercados – a separação entre vendedores e compradores e a liquidez da relação. Faceta complementar do processo de mercadorização do trabalho é a sua crescente desproteção face aos riscos de redundância (desemprego e inatividade), doença ou invalidez que decorre do recuo dos sistemas de proteção social. Pela desproteção, os trabalhadores são compelidos a procurar e aceitar o melhor lance disponível a cada momento no mercado – lances que em contexto de desemprego tendem a ajustar-se em baixa.

Feito mercadoria numa teia unida por débeis *nexus* puramente monetários, facilmente reversíveis, o trabalho transforma-se na variável que mais rapidamente se ajusta às flutuações da oferta e da procura – a variável de ajustamento. Mas como o trabalho é fonte de rendimento, e o rendimento a condição da procura de bens e serviços e, em última análise, de investimento, do ajustamento em baixa do emprego resultam invariavelmente as ondas de choque que podem transformar o impacto, desta vez da COVID-19, num processo profundo e persistente de declínio.

A quinta linha de fissura é a que resulta da crescente contradição entre o modo vigente de produção, consumo e investimento e a capacidade de regeneração e renovação do ambiente e dos recursos naturais. Essa é outra fratura exposta – a única em que o impacto da COVID-19, pelo menos no imediato, resulta paradoxalmente num alívio de tensões preexistentes. Por essa razão, e não por menosprezo das consequências ambientais da sobreposição da crematística à economia, não transportamos esta dimensão da fratura para o domínio das dimensões críticas da vulnerabilidade.

Estamos, então, a um passo de poder projetar as fissuras na estrutura do capitalismo financeirizado impactado pela COVID-19 no espaço das dimensões críticas da vulnerabilidade. A tabela 1 resume esse exercício a respeito das suscetibilidades e das exposições que serão escrutinadas nos próximos capítulos às escalas do espaço internacional da UE, setorial e dos grupos socioprofissionais. As coberturas consideradas em todos estes espaços são as que decorrem da proteção jurídica da relação de emprego (primárias), dos sistemas de proteção

social (secundárias) e das medidas emergenciais adotadas pelos governos no contexto da crise pandémica (coberturas de exceção).

Tabela 1. Linhas de fissuras: suscetibilidades e exposições

| Linhas de fissura | Suscetibilidades | Exposições |
|---|--|---|
| <i>Desigualdade na valorização mercantil do produto do trabalho</i> | Sensibilidade do emprego a variações negativas do produto; níveis salariais médios. | |
| <i>Desfasamento entre criação e realização do valor</i> | Fragmentação do tecido empresarial; solvabilidade das empresas; situação de liquidez das empresas. | |
| <i>Desfasamento espacial entre controlo da produção e produção</i> | | Grau de dependência da procura e da oferta globais; saliência de setores vulneráveis a fluxos externos de procura final e de capitais; fragilidade dos meios de financiamento da despesa pública. |
| <i>Desincrustação do mercado de trabalho</i> | Suscetibilidades dos trabalhadores à perda de rendimento. | Grau de exposição às flutuações da procura de trabalho. |

As linhas de fissura acima mapeadas atravessam as diversas escalas em que se manifestam as suscetibilidade e exposição inscritas no tecido socioeconómico. Por isso, mas também por razões mais pragmáticas, relativas às limitações dos dados estatísticos disponíveis, optou-se neste livro por uma abordagem multiescalar. Partindo de um nível de granularidade superior à escala nacional, descendo de seguida ao nível dos setores económicos em Portugal, para chegar a grupos sociolaborais específicos, o objectivo é identificar dimensões críticas da vulnerabilidade e o modo como se distribuem de forma assimétrica.

Em traços gerais, à escala nacional retemos como indicadores de suscetibilidade a sensibilidade do nível de emprego a variações negativas do produto, através da medição da intensidade do PIB em trabalho, sob pressuposto de que as variações da procura serão mais impactantes em economias intensivas em trabalho do que nas economias capital-intensivas. Analisamos a suscetibilidade a processos de instabilidade financeira através de indicadores que aferem o grau de solvabilidade das empresas. E atendemos ao nível de endividamento do Estado, que no contexto da Zona Euro constitui uma constrição da sua capacidade de resposta à crise pandémica e aos seus efeitos socioeconómicos, sobretudo quando a expectativa é a da persistência desses efeitos num tempo longo. O grau de dependência das economias nacionais da procura e da oferta globais (de produtos intermédios e finais) participa na análise como indicador de exposição. A saliência na estrutura do emprego e do PIB de setores particularmente vulneráveis a fluxos externos de procura final e de capitais é complementada pela análise de coberturas face aos riscos a que o trabalho está sujeito, quer em Portugal, quer nas demais economias em análise. Procedemos, por isso, à análise das coberturas primárias, usando para tal a medição do peso dos contratos de duração limitada na estrutura de emprego como indicador de relação inversa do grau de cobertura primária do trabalho, e completamos a análise com indicadores relativos à proteção oferecida por coberturas secundárias – observando o impacto das transferências sociais na taxa de risco de pobreza e a despesa, em percentagem do PIB, com proteção social. Finalmente comparam-se algumas das coberturas de exceção já implementadas em Portugal e nos diferentes Estados-membros da UE.

O exercício à escala setorial é semelhante e utiliza os mesmos eixos analíticos. Como dimensões de suscetibilidade, analisamos indicadores sugestivos da fragmentação do capital e do trabalho, como a dispersão

jurídica do tecido empresarial português e a distribuição do emprego por escalão de dimensão das empresas (medida em número de pessoas ao serviço). A situação de liquidez e de endividamento das empresas é aqui analisada como fator de suscetibilidade das empresas, que, enquanto *locus* de realização de trabalho, se traduz numa suscetibilidade indireta do trabalho à perda de emprego. Complementarmente, a análise setorial de suscetibilidades dos trabalhadores aborda também a vulnerabilidade à perda de rendimento, observando os níveis de rendimento e a prevalência de salário mínimo por setor de atividade. Por indicadores de exposição setorial, foram tomados o grau de dependência das importações e das exportações dos diferentes setores, o que nos permitiu, em conjunto com a análise setorial de indicadores de sustentabilidade e de cobertura primária e secundária dos trabalhadores, identificar os setores que em Portugal apresentam maior vulnerabilidade ao choque da COVID-19. São, também neste ponto analisadas as coberturas de exceção mobilizadas para diferentes setores de atividade e dos seus trabalhadores.

No quarto capítulo são analisadas vulnerabilidades relativas às relações de emprego em Portugal, quer as relacionadas a uma especialização económica que mingua oportunidades e incentivos à qualificação da população empregada, quer as que decorrem de inserções laborais precárias, mas também as decorrentes do baixo rendimento e da sua perda por grupos da população empregada. As diferentes coberturas – instituídas e de exceção – e os seus modos diferenciados de abrangência dos diversos grupos sociolaborais são por fim, passadas em revista.

Desta abordagem multiescalar espera-se que resulte um mapeamento de dimensões críticas e de arenas sociolaborais de vulnerabilidade capaz de orientar a identificação de direções de robustecimento das respostas de política emergenciais e estruturais dos capítulos conclusivos.

Capítulo 2. Vulnerabilidades à escala nacional: Portugal em comparação na União Europeia

Este capítulo tem como objetivo a caracterização da posição relativa de Portugal entre os países da União Europeia no que respeita às dimensões críticas de vulnerabilidades identificadas como relevantes à escala das comparações internacionais no capítulo anterior. Parte de um retrato instantâneo da posição relativa de Portugal no contexto da União Europeia e da sua evolução recente, para se desdobrar de seguida nos três eixos – suscetibilidades, exposições e coberturas – cada um deles abordado em dois momentos – um primeiro, de justificação dos critérios de seleção de indicadores; um segundo, de caracterização, com base nesses indicadores, da posição relativa de Portugal no âmbito dos países membros da UE. O capítulo conclui com um mapeamento da distribuição da vulnerabilidade na União Europeia onde é assinalada a posição relativa de Portugal.

2.1 Portugal na União Europeia: um retrato estilizado

Regressemos por um momento a um velho lugar-comum: “Portugal, um país na cauda da Europa”.¹² A fórmula, muito sugestiva pela sua simplicidade, sempre foi ambígua: na cauda, relativamente a quê? Por que será importante a posição relativa de qualquer país numa qualquer escala? A resposta à primeira pergunta sempre foi rápida e assertiva: na cauda de uma escala de desenvolvimento estabelecida a partir do rendimento ou do produto interno bruto (PIB) *per capita*. No entanto, sabemos hoje, melhor do que no tempo em que o lugar-comum foi pela primeira vez cunhado, que o PIB *per capita* pode não nos dizer nada acerca das dimensões do desenvolvimento ou do bem-estar que verdadeiramente contam. O PIB *per capita* é uma média, insensível à maior ou menor desigualdade da distribuição; e o próprio PIB desconsidera alguns bens importantes – por exemplo, o tempo livre dedicado atividades criativas, conviviais, cívicas ou políticas, a maior parte da produção doméstica, ou os benefícios ambientais de uma redução de emissões de CO₂ – e ao mesmo tempo contabiliza, como bens, riqueza ou rendimento, subprodutos que na realidade resultam de males – por exemplo, resíduos industriais e urbanos reciclados. Além disso, por que é que a posição na escala importa? O interrogado invariavelmente responde: porque esta não é uma escala qualquer, mede o desenvolvimento – estado da sociedade de que depende em grande medida a felicidade.

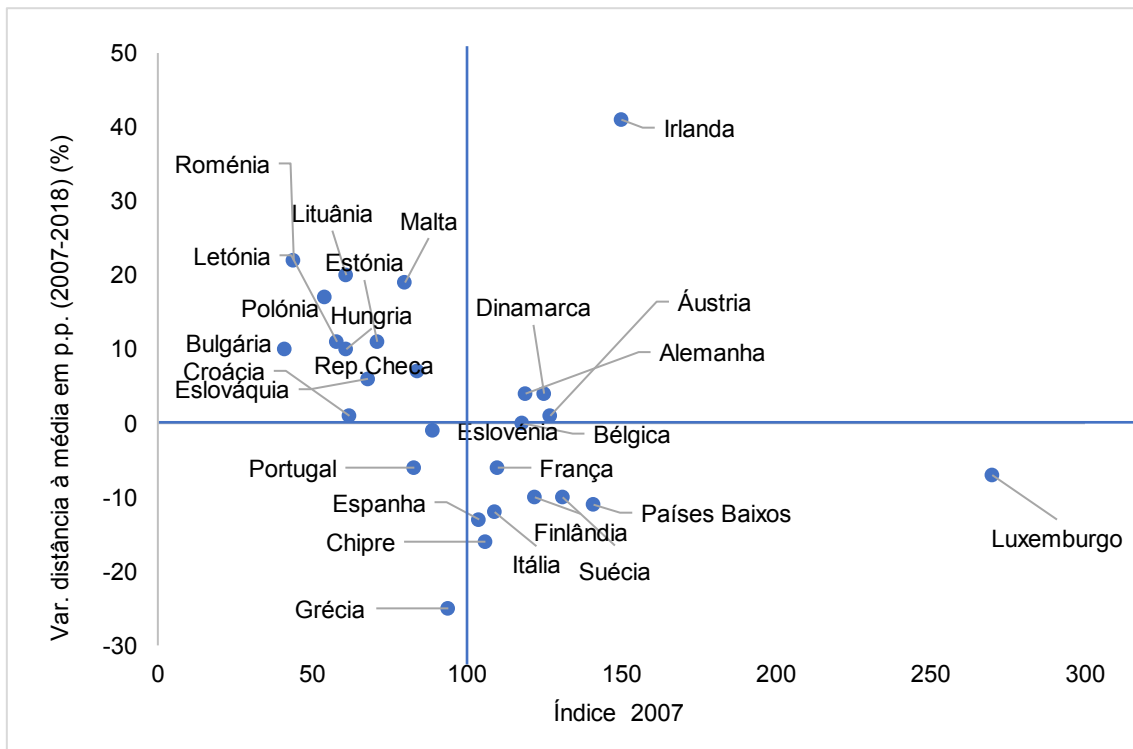
No entanto, mais uma vez é hoje claro que a posição na escala pode ser irrelevante, não só por nada indicar que a felicidade, simplisticamente associada à disposição de bens materiais, seja o bem único ou supremo, mas porque a posição na escala ordenada nada nos diz quanto à probabilidade de permanecer nessa posição durante muito tempo. Esta consideração é particularmente relevante no contexto da análise da distribuição das vulnerabilidades. Recorrendo a uma declinação mais recente do velho lugar-comum, podemos perguntar mais uma vez: no que à União Europeia diz respeito é preferível estar à cabeça ou na cauda do pelotão? O que acontece se o choque for frontal? Isto é, se atingir o pelotão, como aconteceu no anterior episódio, precisamente na moeda única?

Seja como for, quando se trata de comparações internacionais, particularmente à escala da UE, a tentação de regressar ao velho lugar-comum é irresistível. Voltemos então a ele, sem perder nisso muito tempo, consultando

¹² O lugar tornado comum é efetivamente velho. Encontra-mo-lo, porventura pela primeira vez, num livro muito influente, intitulado *Linha de Rumo*, publicado pelo Eng. Ferreira Dias em 1945. Ferreira Dias foi secretário de Estado do Comércio e Indústria entre 1940 e 1944, principal autor da Lei de Fomento e Reorganização Industrial que antecedeu os Planos de Fomento, e ministro da Economia entre 1958 e 1962. Foi o principal engenheiro da eletrificação de Portugal e pensador da ala modernizadora e industrialista do Estado Novo.

no Eurostat o PIB *per capita* medido em paridades de poder de compra, isto é, em termos do que realmente pode comprar o rendimento médio. Só há dados disponíveis dessa medida entre 2007 e 2018 na forma de um índice que tem como base a UE a 27 países. A diferença positiva ou negativa entre o valor do índice e a média (100) dá-nos a distância em pontos percentuais de cada país relativamente a essa média. Num gráfico cartesiano (figura 2), em que o eixo das ordenadas representa a posição relativa de cada país em 2007 e o das abcissas a variação da posição de cada país entre 2007 e 2018, encontramos Portugal, junto com a Grécia, a Espanha e Chipre (três dos países intervencionados na crise do euro), no quadrante inferior esquerdo dos que estavam abaixo ou próximos da média em 2007 e regrediram; a totalidade dos países de Leste (e Malta) no dos que estavam abaixo ou próximos da média e progrediram; a França, a Itália, a Finlândia, a Suécia, os Países Baixos e o Luxemburgo no dos que estavam acima da média em 2007 e regrediram; e, por fim, a Áustria, a Alemanha, a Dinamarca e a Irlanda (cujo PIB é uma deficiente medida do rendimento, dado incorporar valor acrescentado de multinacionais com sede nesse país) no quadrante dos estavam acima da média e se distanciaram positivamente dela. O PIB *per capita* é efetivamente uma medida muito imperfeita do nível de desenvolvimento, mas mesmo assim diz-nos alguma coisa acerca da evolução recente da geografia económica da UE e do deslocamento da posição de Portugal nessa geografia nos chamados anos pós-crise.

Figura 2. PIB *per capita*, países da UE27 (posição em 2007 e deslocação 2007-2018)



Fonte: Cálculos próprios a partir de Eurostat, [National Accounts](#). Dados consultados a 15/03/2020.

2.2 Suscetibilidades

O impacto socioeconómico da crise pandémica, nomeadamente nos níveis de atividade, emprego e rendimento, dependerá de características estruturais das diversas economias e sociedades nacionais que as diferenciam

quanto à capacidade de resistência a uma quase suspensão da atividade económica num tempo relativamente longo, mas também de contenção da propagação em cadeia dos efeitos dessa suspensão temporária no tecido socioeconómico. Dessas capacidades depende a evolução da crise pandémica para uma recessão profunda e duradoura ou, pelo contrário, para uma trajetória de recuperação rápida após a emergência sanitária.

Como dimensões da suscetibilidade, relevantes para o exercício comparativo à escala internacional dos países da União Europeia, selecionaram-se, como se viu no anterior capítulo: (a) a sensibilidade do nível de emprego a variações negativas do produto (PIB), (b) a robustez/fragilidade do tecido empresarial, (c) a robustez/fragilidade dos meios de financiamento da despesa pública, (d) os níveis salariais médios. Trata-se de escolher agora indicadores adequados a partir dos quais se possam estabelecer comparações.

O impacto no emprego e no rendimento da recessão, que pode resultar do choque pandémico e da sua propagação posterior, depende, de país para país, da maior ou menor intensidade em trabalho do PIB. Em economias intensivas em trabalho, as repercussões de contrações do produto em termos de emprego são potencialmente superiores às que poderão ocorrer noutras caracterizadas por níveis de produtividade superiores e menor intensidade do trabalho. A *intensidade do PIB em trabalho*, medida pelo rácio emprego/PIB, pode ser tomada como uma medida aproximada do grau em que o nível de emprego em cada país está dependente de flutuações da procura.¹³

A capacidade de resistência das empresas a choques de oferta e procura depende em medida importante da sua escala dimensional. As pequenas empresas, sobretudo as microempresas, tendem a ser negativamente discriminadas no acesso ao crédito, têm maiores dificuldades em aceder a capitais, assim como aos mercados. O peso das microempresas na estrutura de emprego, medido pela percentagem do emprego total em microempresas (0-9 pessoas ao serviço), é, por isso, um dos indicadores a que se pode recorrer para dar conta desta suscetibilidade do tecido empresarial a choques recessivos.

Além disso, a capacidade de resistência das empresas, seja qual for a sua dimensão e setor de atividade, depende também da sua solvabilidade, isto é, da sua capacidade de servir a dívida (juros e amortizações). Essa capacidade é comprometida em contextos de recessão, pondo em risco a viabilidade das empresas e do emprego. A capacidade de servir a dívida pode ser medida pelo rácio entre a dívida das empresas e o seu valor acrescentado anual.

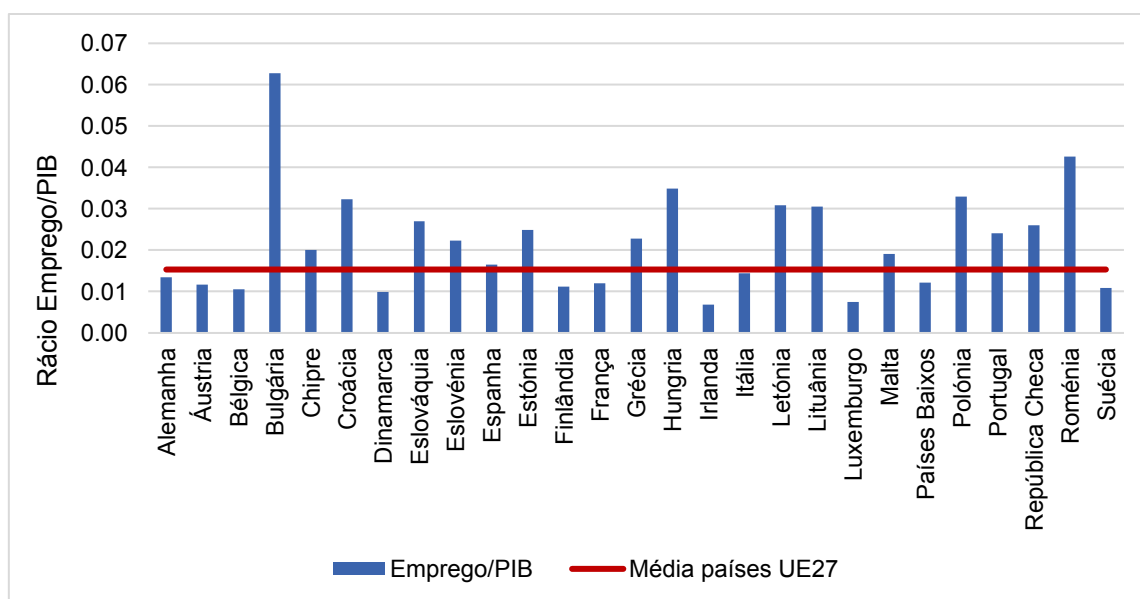
Por outro lado, o nível de endividamento do Estado, sobretudo no contexto da Zona Euro, tende a constituir-se, ou a ser considerado pelos governos, como uma constrição da sua capacidade de resposta à crise pandémica e aos seus efeitos socioeconómicos, sobretudo quando a expectativa é a da persistência desses efeitos num tempo longo. O acréscimo de endividamento por parte de países muito endividados, total ou parcialmente dependentes dos mercados financeiros, pode ocasionar, no momento em que o Banco Central Europeu (BCE) reverte a sua política de aquisição de obrigações, movimentos especulativos que projetem os juros da dívida pública para níveis insustentáveis, bloqueando, em última análise, o acesso do Estado a meios de financiamento da sua despesa. A constrição dos meios de ação pública, decorrente de níveis de endividamento do Estado preexistentes, pode tolher a capacidade de intervenção pública no contexto de crise e ampliar as consequências

¹³ Este rácio é a medida inversa da produtividade aparente do trabalho.

do choque pandémico em termos de perda de emprego e de rendimento. O rácio dívida pública/PIB é o indicador habitualmente usado em comparações internacionais deste tipo de vulnerabilidade.

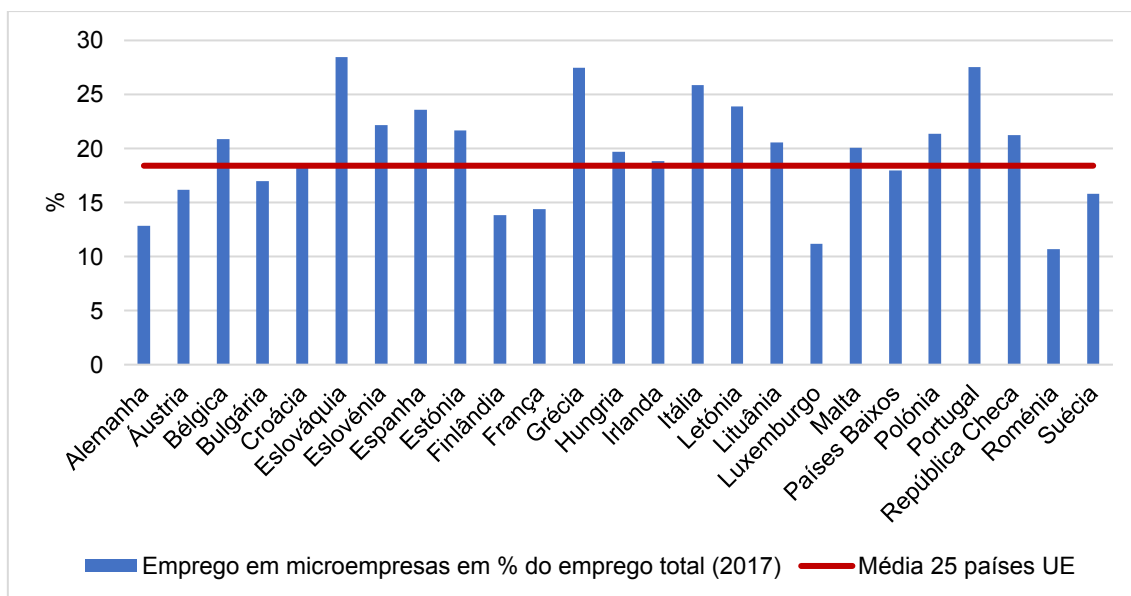
Por último, a capacidade de atravessar um período de privação total ou parcial depende fortemente, no caso dos trabalhadores por conta de outrem, dos seus níveis salariais prévios. Trabalhadores que auferem salários baixos não constituem poupanças e passam a experimentar carências absolutas, mesmo que deixem de auferir apenas de uma parte do salário, como acontece no caso dos que atualmente estão a experimentar a situação de *layoff*. O ganho horário médio pode ser tomado como medida inversa dessa capacidade.

Figura 3. Intensidade do PIB em trabalho (emprego, milhares/PIB, milhões de euros), países da UE27 (2018)



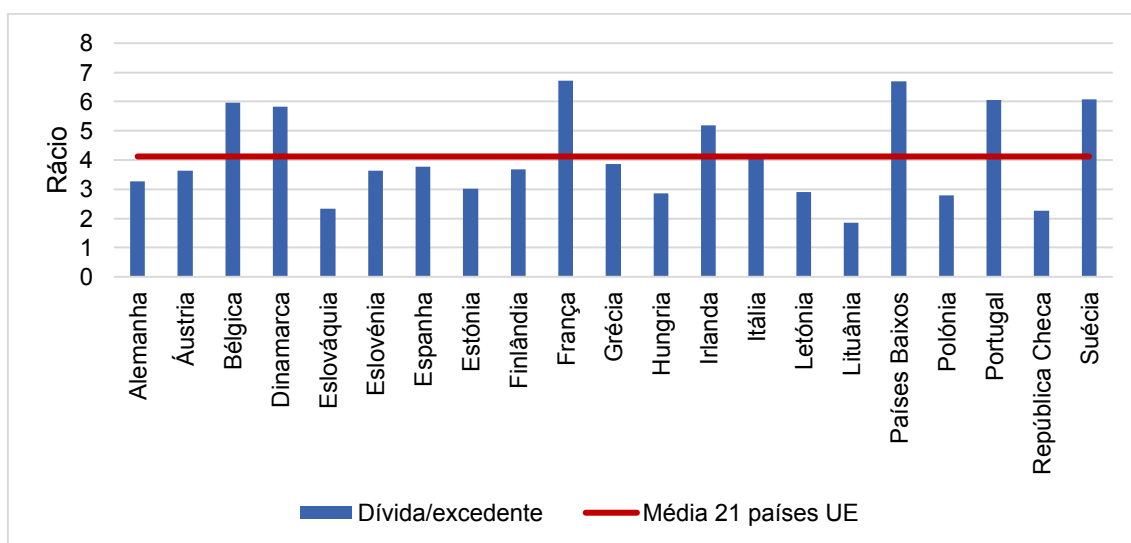
Fonte: Cálculos próprios a partir de Eurostat, [Ameco](#). Dados consultados a 15/03/2020.

Figura 4. Emprego em microempresas (0-9 pessoas ao serviço) em % do emprego total, países da UE27 (2017)



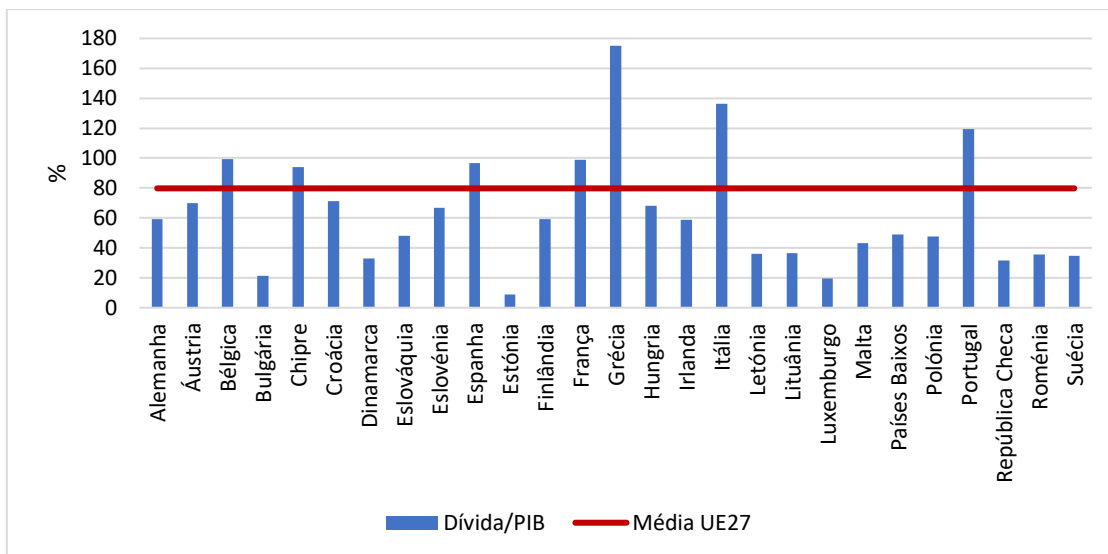
Fonte: Cálculos próprios a partir de Eurostat, Structural Business Statistics. Dados consultados a 20/05/2020.
Nota: Dados omissos para Chipre e Dinamarca.

Figura 5. Rácio dívida/excedente bruto de exploração das empresas, países da UE27 (2018)



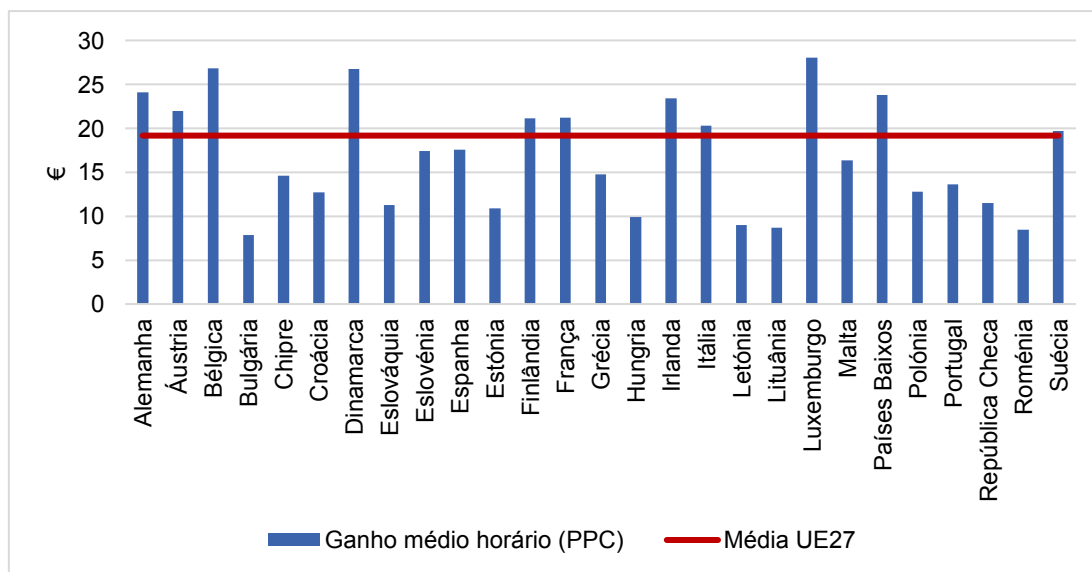
Fonte: OCDE, National Accounts at a Glance. Dados consultados a 20/03/2020.
Nota: Dados omissos para Bulgária, Chipre, Croácia, Hungria, Luxemburgo, Malta e Roménia.

Figura 6. Dívida pública em % do PIB, países da UE27 (2019)



Fonte: Eurostat, [Ameco](#). Dados consultados a 15/03/2020.

Figura 7. Ganho horário médio em empresas com mais de dez trabalhadores, países da UE27 (2016)



Fonte: Eurostat, [Labour Costs Survey \(LCS\)](#). Dados consultados a 20/03/2020.

Nota: Ganho horário médio expresso em equivalentes de tempo integral (em paridade de poder de compra).

Tabela 2. Indicadores de suscetibilidade, Portugal (2008-2019)

| | Intensidade do trabalho no PIB (2018) | | Emprego em microempresas % emprego total (2017) | | Ganho horário médio | | Solvabilidade das empresas (2018) | | Dívida % PIB (2019) | |
|-------------|---------------------------------------|-------------------|---|-------------------------|---------------------|----------------------|-----------------------------------|-------------------|---------------------|-------------------|
| | PT (rácio) | Dist. UE27 (dif.) | PT (%) | Dist. UE25 (dist. p.p.) | PT (€) | Dist. UE27 (dist. %) | PT (rácio) | Dist. UE25 (dif.) | PT (%) | Dist. UE27 (p.p.) |
| 2008 | 0,0306 | 0,0119 | ND | ND | 11,86 | -37,7 | 8,86 | 4,38 | 75,6 | 10,7 |
| 2009 | 0,0302 | 0,0109 | ND | ND | ND | ND | 8,34 | 3,47 | 87,8 | 12,1 |
| 2010 | 0,0295 | 0,0108 | 27,9 | ND | ND | ND | 8,32 | 3,67 | 100,2 | 19,6 |
| 2011 | 0,0296 | 0,0112 | 27,6 | 8,92 | ND | ND | 8,42 | 3,77 | 114,4 | 32,0 |
| 2012 | 0,0296 | 0,0112 | 27,2 | ND | 13,32 | -36,6 | 8,25 | 3,64 | 129,0 | 42,6 |
| 2013 | 0,0289 | 0,0105 | 27,1 | ND | ND | ND | 7,39 | 2,93 | 131,4 | 43,0 |
| 2014 | 0,0293 | 0,0109 | 26,8 | 7,83 | ND | ND | 6,88 | 2,43 | 132,9 | 44,3 |
| 2015 | 0,0292 | 0,0111 | 27,1 | ND | ND | ND | 6,40 | 2,10 | 131,2 | 44,6 |
| 2016 | 0,0292 | 0,0112 | 27,4 | ND | 13,65 | -40,4 | 6,09 | 1,75 | 131,5 | 45,7 |
| 2017 | 0,0292 | 0,0114 | 27,5 | 9,11 | ND | ND | 5,96 | 1,80 | 126,0 | 42,7 |
| 2018 | 0,0292 | 0,0114 | ND | ND | ND | ND | 6,06 | 1,94 | 122,2 | 40,8 |
| 2019 | | | | | | | | | 119,5 | 39,8 |

Fontes: Diversas (ver figuras 3-7). Dados consultados a 22/03/2020.

Nota: Dist. abrevia "distância"; ND significa "não disponível".

A comparação do rácio emprego/PIB, usado para caracterizar a distribuição da sensibilidade do nível de emprego a variações negativas do produto entre países membros da UE (figura 3), revela Portugal acima da média, onde partilha essa posição com outros países periféricos, como a Grécia e os países de Leste, no que prefigura uma geografia centro-periferia da suscetibilidade. Não obstante o decréscimo da intensidade em trabalho em Portugal, entre 2008 e 2018, o afastamento por excesso de Portugal relativamente à média da UE ao longo do tempo nesta medida – na realidade a sua acentuação entre 2013 e 2018 – atesta a natureza estrutural desta característica da economia portuguesa (tabela 2).

Uma geografia centro-periferia semelhante resulta da comparação da percentagem do emprego em microempresas usada como medida da robustez/fragilidade económica do tecido empresarial e do ganho horário médio (figuras 4 e 7). Na primeira destas medidas as tendências são contraditórias. O peso do emprego em microempresas, depois de ter diminuído entre 2010 e 2014, em resultado da redução do número de empresas neste escalão, retomou, entre 2014 e 2017, os níveis anteriores em divergência com a média da UE. Quanto ao

ganho médio, não obstante a modesta valorização nominal verificada entre 2008 e 2016, o hiato com a média da UE alargou-se sensivelmente (tabela 2).

O padrão centro-periferia emerge de novo na distribuição da robustez/fragilidade dos meios de financiamento da despesa pública, medida pelo rácio dívida/PIB, desta vez com Portugal associado, acima da média, a países periféricos do sul da UE que foram sujeitos a resgates financeiros, como Grécia, Espanha e Chipre, mas também à Itália e à Bélgica, que transportam do passado níveis elevados de dívida pública. O hiato entre o rácio da dívida pública portuguesa e a média da UE, não obstante a trajetória descendente deste rácio iniciada em 2016 em Portugal, alargou-se substancialmente (tabela 2).

Já quanto à solvabilidade medida pelo rácio dívida/excedente bruto de exploração (EBE), embora acima da média, Portugal partilha essa posição com países centrais, como a França, os Países Baixos, a Bélgica, a Dinamarca, a Suécia e a Irlanda, tendo melhorado consistentemente a partir de 2012 (figura 5 e tabela 2).

2.3 Exposições

A abertura da economia a fluxos externos de bens e serviços, sob a forma de importações e exportações, tende, porventura paradoxalmente, a revelar-se como fator de vulnerabilidade (exposição) no contexto de uma previsível recessão sincronizada que, no imediato, está a romper as cadeias de abastecimento e comercialização globais e, no médio prazo, afetará a procura externa de bens e serviços, assim como o abastecimento de bens e serviços importados para consumo final e intermédio. Estas exposições – assimetricamente distribuídas entre as diversas economias e sociedades – podem ser comparadas a partir de dimensões como: (a) o grau de dependência das economias nacionais da procura e da oferta globais (de produtos intermédios e finais) e (b) a saliência, na estrutura do emprego e do PIB, de setores particularmente vulneráveis a fluxos externos de procura final e de capitais.

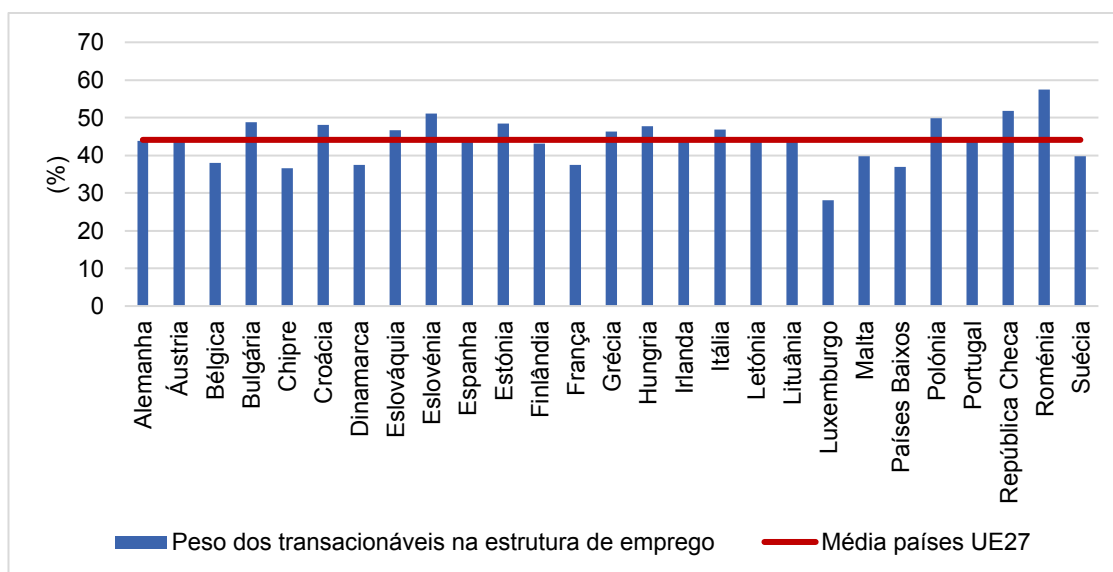
O indicador convencional do grau de dependência da procura e da oferta globais é o grau de abertura da economia, medido pelo rácio entre a soma das exportações e das importações sobre o PIB. Mas o grau de dependência também pode ser medido e comparado pelo peso dos bens e serviços transacionáveis na estrutura do emprego e do PIB.¹⁴ Uma economia que se especializou em bens e serviços transacionáveis é normalmente uma economia extrovertida. Mas uma tal economia, nas atuais circunstâncias, é também uma economia vulnerável a uma crise global sincronizada que quebre os fluxos de procura e oferta que sustentam as suas exportações e importações.

No entanto, mais adequadas para a avaliação da exposição de diferentes países do que o grau de abertura são medidas de participação nas cadeias de valor globais (CVG). Efetivamente, países que importam e/ou exportam não bens e serviços maioritariamente produzidos internamente, mas antes produtos e serviços intermédios provenientes ou destinados a outras geografias, estão mais expostos ao que tem sido designado, no contexto do debate acerca dos efeitos económicos da pandemia, como rutura das cadeias de valor. A OCDE disponibiliza uma medida de participação nas cadeias de valor globais para alguns anos, entre 1995 e 2009.

¹⁴ Bens e serviços transacionáveis são bens e serviços passíveis de serem comprados e vendidos como produtos intermédios ou finais em mercados em que não foram produzidos. Segundo o INE, correspondem às atividades económicas transacionáveis as secções A, B e C, H, I, J, L, M e N da CAE rev. 3).

O impacto da crise pandémica será transversal ao conjunto das atividades económicas, mas há setores da economia particularmente expostos à procura externa e a dinâmicas de investimento externo que serão mais afetados. A dependência de setores vulneráveis é uma dimensão importante da exposição, porventura a mais importante no caso português, onde, como veremos se destacam, na estrutura setorial de produção de valor (VAB) e de emprego, o alojamento e restauração (dependente de fluxos turísticos), o conjunto das atividades turísticas e o imobiliário (associado ao turismo e dependente de fluxos de capitais internacionais).¹⁵

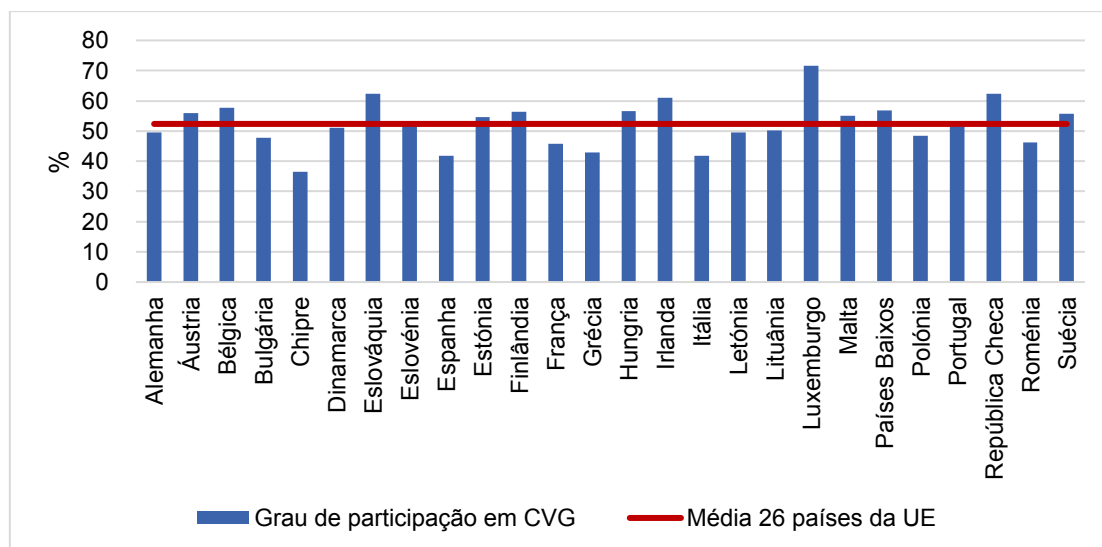
Figura 8. Peso dos transacionáveis no emprego, países da UE27 (2018)



Fonte: Cálculos próprios a partir de Eurostat, [Labour Force Survey \(EU-LFS\)](#). Dados consultados a 22/03/2020.

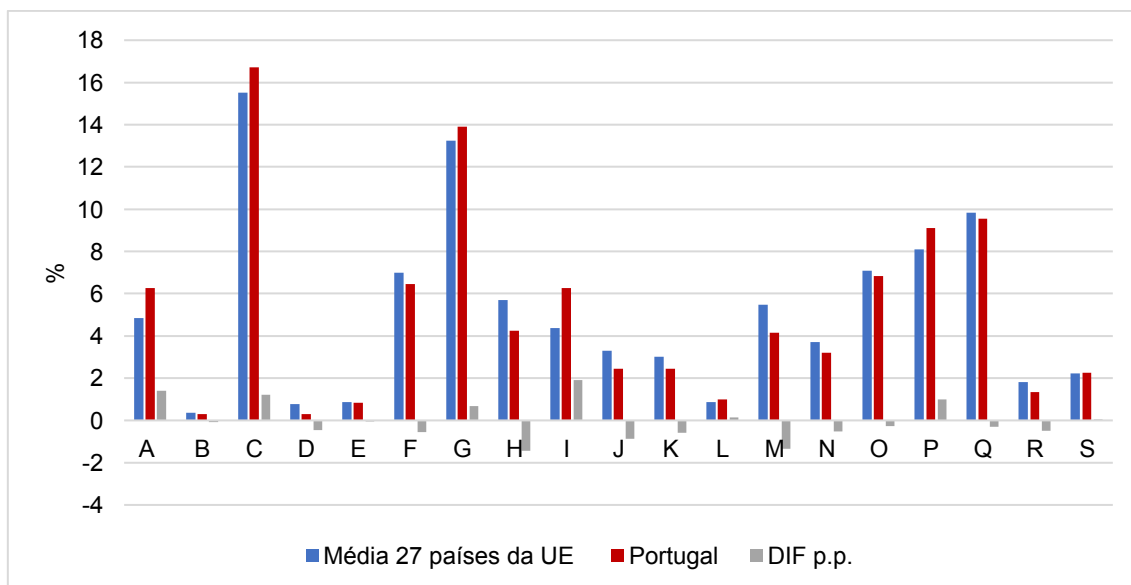
¹⁵ De acordo com a Conta Satélite do Turismo (INE, 2019a), o emprego nas atividades turísticas obedece à seguinte distribuição em 2017: restauração e bebidas (51,2%), hotéis e similares (20,7%), transporte de passageiros (12,2%), desporto, recreação e lazer (6,9%), serviços culturais (4,9%), agências de viagens (2,6%), aluguer de equipamento de transporte (1,5%).

Figura 9. Grau de participação nas cadeias de valor globais (CVG), países da UE27 (2009)



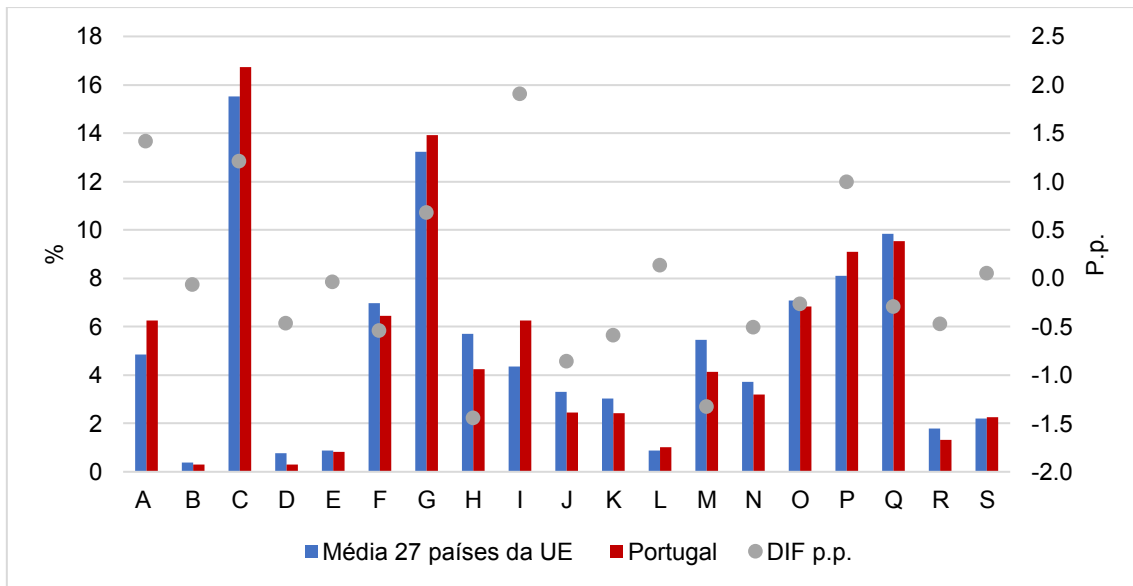
Fonte: OCDE, [OECD Global Value Chains indicators – May 2013](#). Dados consultados a 22/03/2020.
 Nota: Dados omissos para a Croácia.

Figura 10. Estrutura setorial do emprego, Portugal e distância entre Portugal e média da UE27 (2018)



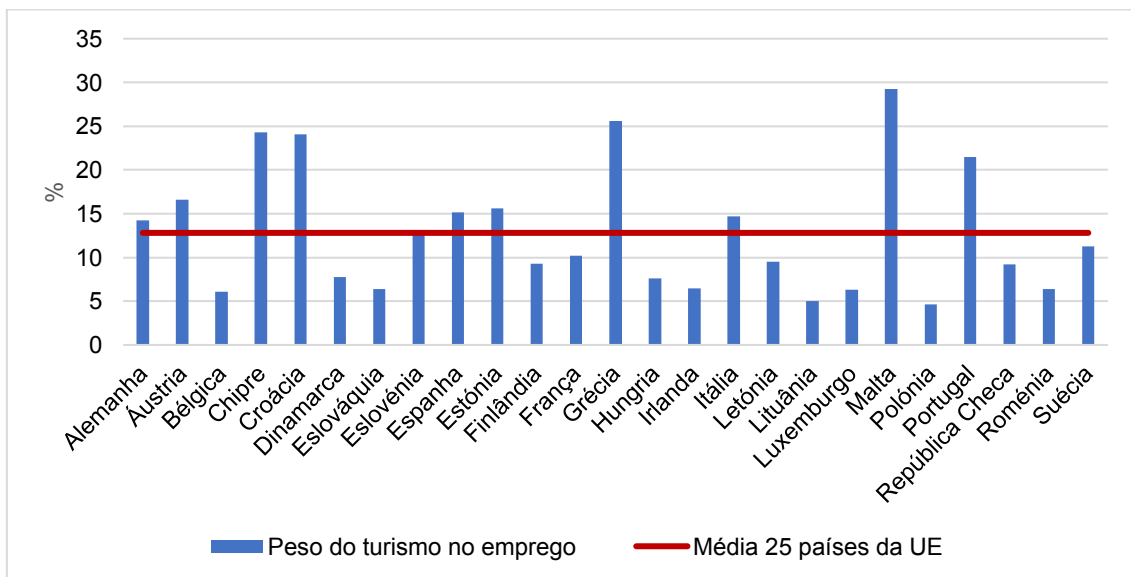
Fonte: Cálculos próprios a partir de Eurostat, [Labour Force Survey \(EU-LFS\)](#). Dados consultados a 22/03/2020.

Figura 11. Estrutura setorial do VAB, Portugal e distância entre Portugal e média da UE27 (2018)



Fonte: Cálculos próprios a partir de Eurostat, [National Accounts](#). Dados consultados a 24/03/2020.

Figura 12. Peso do turismo na estrutura de emprego, países da UE27 (2018)



Fonte: Banco Mundial, [TCData360 – Open Trade and Competitiveness Data](#). Dados consultados a 24/03/2020.
 Nota: Dados omissos para a Bulgária e Países Baixos.

Na dimensão associada ao grau de dependência externa, Portugal surge na média da UE nos dois rácios (peso dos transacionáveis e grau de participação em CVG), numa distribuição em que as economias de Leste, muito integradas em cadeias de valor com vértice localizado na Alemanha, se destacam, em oposição às continentais e do Sul (figuras 8 e 9). Entre 2009 e 2018, a dependência externa da economia portuguesa (medida pelo peso dos transacionáveis) manteve-se quase constante ao mesmo tempo que o hiato relativamente à média da UE se estreitou significativamente a partir de 2015 (tabela 3).

A comparação baseada na dependência de setores vulneráveis permite evidenciar a saliência, no caso português, de dois setores particularmente expostos: alojamento e restauração (I), no emprego e no VAB; atividades imobiliárias (L), no VAB (figuras 10 e 11). Esta dependência revela-se crescente no aumento do peso do alojamento e restauração no emprego, sobretudo a partir de 2015, e no peso do imobiliário no VAB (tabela 3).

Alojamento e restauração e imobiliário estão, no contexto português, particularmente associados à relação de ambos os setores com o turismo: o alojamento e restauração diretamente, o imobiliário indiretamente, por via do aumento exponencial das transações imobiliárias alimentado pelo recente mercado de alojamento local, que contribuiu para inflacionar os preços do imobiliário após o aprofundamento da liberalização do mercado de arrendamento (figura 12).¹⁶

Além de muito expostas a dinâmicas da procura mundial e sensíveis às flutuações económicas e a acontecimentos esporádicos, as atividades turísticas, nas quais a recuperação económica e do emprego se apoiou desde 2013, padecem ainda, como veremos, de fragilidades de natureza económica e financeira que as tornam menos capazes de gerir a sua sobrevivência e a do emprego a elas associado em momentos de crise.

O conjunto das atividades turísticas representava em Portugal em 2018, cerca de 21% do emprego total – valor que aumentou extraordinariamente em divergência com a média da UE. Este valor, muito superior à média, só é superado em países mediterrânicos como Chipre, Croácia, Grécia e Malta (figura 12 e tabela 3).

¹⁶ Por efeito da aprovação da Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto, que procedeu à revisão do regime jurídico do arrendamento urbano, e da aprovação da exploração dos estabelecimentos de alojamento local pelo Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto.

Tabela 3. Indicadores de exposição, Portugal (2008-2018)

| | Peso dos transacionáveis | | Grau de participação em CVG | | Peso do alojamento e restauração na estrutura de emprego | | Peso das atividades imobiliárias no VAB | | Peso do turismo na estrutura de emprego | |
|-------------|--------------------------|-------------------|-----------------------------|------------|--|-------------------|---|-------------------|---|-------------------|
| | PT (%) | Dist. UE27 (p.p.) | PT | Dist. UE27 | PT (%) | Dist. UE27 (p.p.) | PT (%) | Dist. UE27 (p.p.) | PT (%) | Dist. UE27 (p.p.) |
| 2008 | 46,6 | 1,54 | 56,2 | 1,8 | 6,21 | 2,00 | 9,4 | -1,35 | 15,3 | 3,84 |
| 2009 | 46,3 | 1,85 | 51,4 | -0,9 | 5,87 | 1,59 | 9,8 | -1,07 | 16,4 | 5,20 |
| 2010 | 46,3 | 2,18 | ND | ND | 5,86 | 1,53 | 10,7 | -0,106 | 16,8 | 5,41 |
| 2011 | 45,5 | 1,23 | ND | ND | 6,04 | 1,68 | 10,8 | -0,19 | 17,2 | 5,61 |
| 2012 | 46,0 | 1,75 | ND | ND | 6,09 | 1,69 | 11,9 | 0,84 | 17,0 | 5,36 |
| 2013 | 46,6 | 2,46 | ND | ND | 6,52 | 2,15 | 12,4 | 1,27 | 18,3 | 6,35 |
| 2014 | 46,0 | 1,64 | ND | ND | 6,14 | 1,70 | 12,5 | 1,46 | 18,2 | 6,15 |
| 2015 | 44,7 | 0,23 | ND | ND | 5,69 | 1,01 | 12,3 | 1,38 | 19,1 | 6,90 |
| 2016 | 45,0 | 0,50 | ND | ND | 6,06 | 1,37 | 12,5 | 1,56 | 20,4 | 8,02 |
| 2017 | 45,6 | 0,98 | ND | ND | 6,79 | 2,08 | 12,5 | 1,68 | 21,1 | 8,58 |
| 2018 | 45,4 | 0,76 | ND | ND | 6,75 | 1,98 | 12,5 | 1,72 | 21,3 | 8,71 |

Fontes: Diversas (ver figuras 8-12).
Nota: ND significa "não disponível".

2.4 Coberturas

As consequências socioeconómicas da crise pandémica e o risco da sua transformação numa recessão duradoura, acompanhada de perdas de emprego e rendimento generalizadas, podem ser mitigadas por coberturas associadas a instituições, como o direito do trabalho (pela proteção que proporciona pelo menos aos trabalhadores que beneficiam de vínculos contratuais estáveis, que designamos como *cobertura primária*) e a segurança social e os sistemas públicos de provisão de saúde e educação (pela garantia parcial de rendimento, direto e/ou indireto, que proporcionam aos que perdem o emprego, que designamos como *cobertura secundária*).

Essas consequências dependerão, também, de políticas de resposta à crise (*coberturas de exceção*) – sociais, macroeconómicas, orçamentais, monetárias e industriais – através das quais os Estados governam a crise, os riscos que lhe estão associados e as suas consequências no sentido de contrariar os seus efeitos recessivos na atividade produtiva e no emprego. No seu conjunto, essas coberturas de exceção tanto podem traduzir-se em estratégias ativas de condução da política macroeconómica que atuem em todos os domínios de suporte à economia real, por via, por exemplo, do estímulo orçamental e da emissão monetária para salvaguardar o emprego e o rendimento e redirecionar a atividade produtiva para a resposta a necessidades da procura interna,

reduzindo a exposição à obstrução das cadeias de abastecimento e da procura externa, e promover a qualificação da especialização produtiva. Podem também resultar na adaptação passiva, quando excessivamente centradas em paliativos de curto prazo, com parca cobertura do tecido socioeconómico e desenquadradas de uma estratégia de médio-longo prazo.

Neste quadro, trataremos em primeiro lugar das coberturas primárias e secundárias inscritas no quadro institucional anterior à crise e das coberturas de exceção, ambas no âmbito comparativo que temos vindo a adotar.

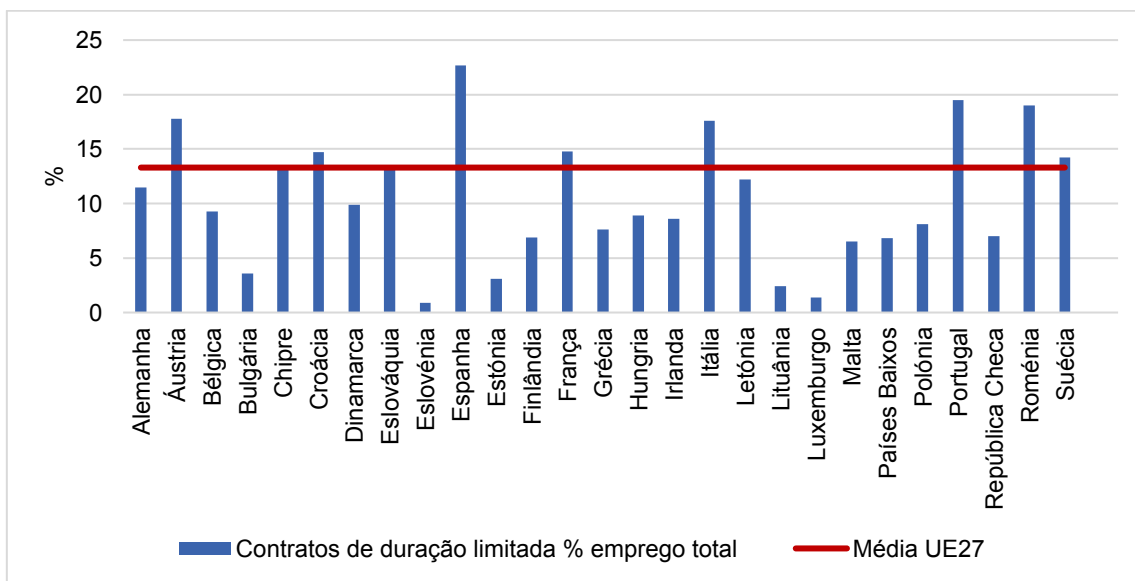
A vaga de despedimentos em plena crise da COVID-19, decorrente, nuns casos, de decisões discricionárias das entidades empregadoras, noutros casos, da insolvência de empresas, prenuncia uma subsequente crise socioeconómica dolorosa e prolongada, cujo grau de intensidade em diferentes países dependerá, entre muitos outros fatores: (a) do nível de proteção contratual do emprego, isto é, da dificuldade ou facilidade em reverter as relações de emprego, assim como (b) da eficácia da proteção social na substituição de rendimento do trabalho por outras formas de rendimento em casos de desemprego.

O peso dos empregados com contratos de duração limitada na população empregada por conta de outrem pode ser tomado como uma medida inversa do grau de proteção jurídica dos empregados, imperfeita na medida em que apenas tem em conta o universo dos trabalhadores por conta de outrem e não a totalidade das formas precárias de emprego, em que se incluem formas de integração por conta própria no mercado de trabalho, sobre os quais o direito do trabalho não age diretamente como instituição capaz de cobertura primária. Não tem também em conta a efetividade da aplicação das normas, ou a falta dela, que é muitas vezes mais relevante na proteção do emprego do que a letra da lei.

Já a comparação do grau de proteção social exige a combinação de diferentes medidas. Uma primeira afere o impacto das transferências sociais na taxa de risco de pobreza,¹⁷ permitindo quantificar a redução da proporção de população total (empregada ou não) em risco de pobreza, resultante do acréscimo de rendimento disponível das famílias decorrente de transferências relativas a prestações sociais (excluindo as pensões). A redução do risco de pobreza após as transferências sociais tem, pois, em conta apenas as transferências monetárias (excluindo pensões) e não o rendimento indireto e em género representado pelo acesso, algumas vezes gratuito, a serviços públicos, que apresenta diferenças consideráveis entre os países da UE. Essas diferenças são aferíveis através da despesa em proteção social em percentagem do PIB, indicador que tem em conta todas as transferências pecuniárias (incluindo pensões) e a despesa com a provisão pública de serviços (de saúde, emprego, educação, etc.).

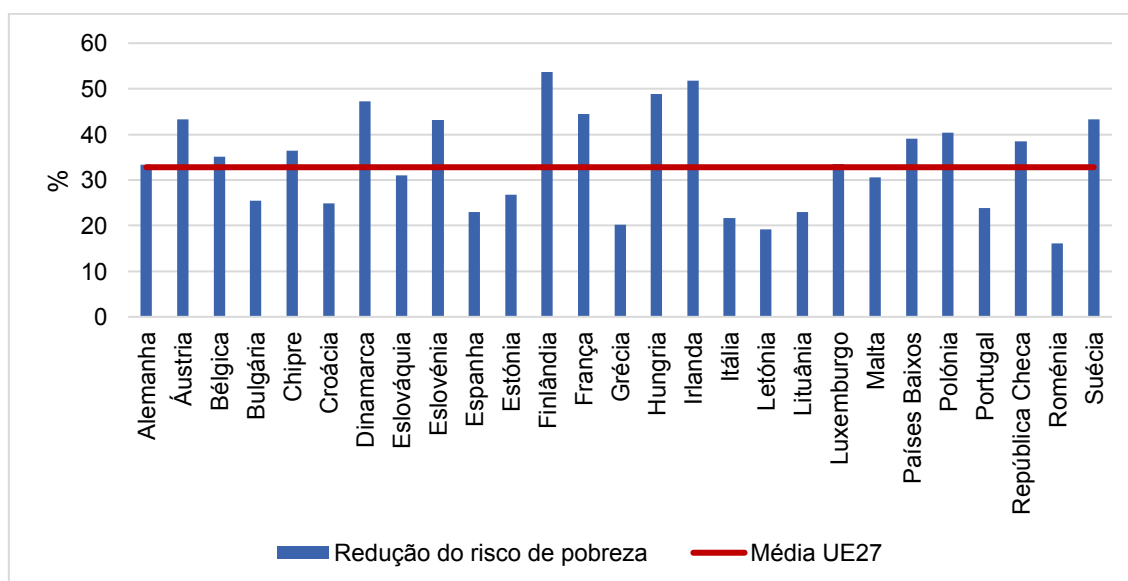
¹⁷ O risco de pobreza é uma medida apurada por referência ao rendimento mediano disponível por adulto equivalente, e resulta da fixação de um limiar, para diferentes tipologias de agregados, nos 60% desse rendimento. Em Portugal, o risco de pobreza relativa individual, após transferências sociais, situou-se, em 2018, no limiar anual de 6014 euros (o equivalente a 501,17 euros/mês), dizendo-se estar em risco de pobreza o indivíduo cujo rendimento mediano disponível é igual ou inferior ao limiar anualmente apurado. Ver INE, [Inquérito às condições de vida e rendimento](#). Dados consultados a 25/03/2020.

Figura 13. Peso dos contratos de duração limitada na população empregada por conta de outrem, países da UE27 (2018)



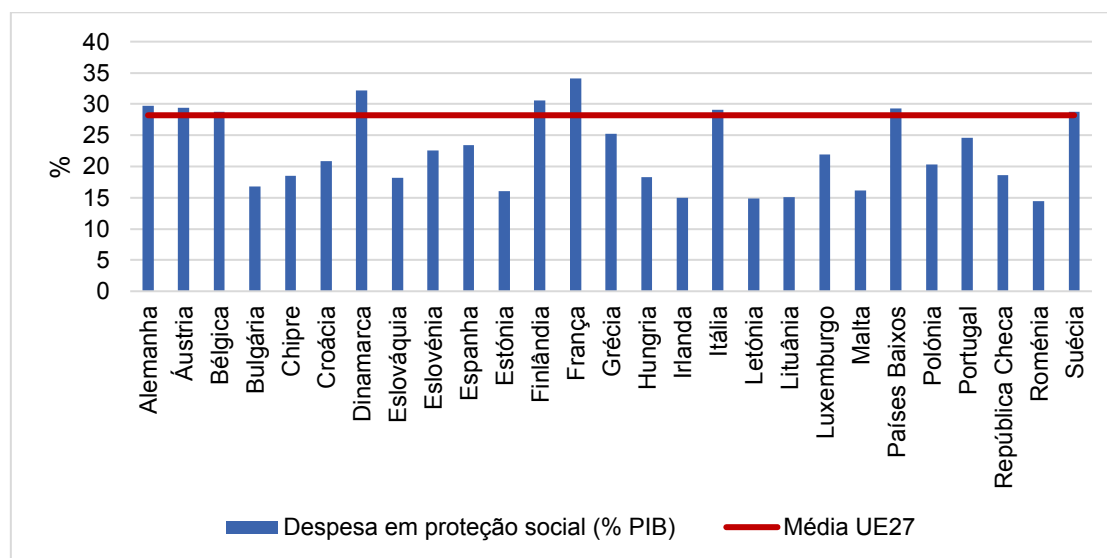
Fonte: Eurostat, [Labour Force Survey \(EU-LFS\)](#). Dados consultados a 26/03/2020.

Figura 14. Redução do risco de pobreza após transferências sociais (excluindo pensões), países da UE27 (2017)



Fonte: Eurostat, [European Statistics on Income and Living Conditions \(EU-SILC\)](#). Dados consultados a 26/03/2020.

Figura 15. Despesa em proteção social em % do PIB, países da UE27 (2018)



Fonte: Eurostat, ESSPROS. Dados consultados a 26/03/2020.

Tabela 4. Indicadores de exposição, Portugal (2008-2018)

| | Contratos de duração limitada | | Redução do risco de pobreza | | Despesa proteção social em % PIB | |
|-------------|-------------------------------|-------------------|-----------------------------|-------------------|----------------------------------|-------------------|
| | Portugal (%) | Dist. UE27 (p.p.) | Portugal (%) | Dist. UE27 (p.p.) | Portugal (%) | Dist. UE27 (p.p.) |
| 2008 | 18,3 | 5,30 | 25,7 | ND | 20 | -2,7 |
| 2009 | 17,7 | 5,30 | 26,3 | ND | 30 | -3,0 |
| 2010 | 18,6 | 5,90 | 32,2 | -2,84 | 26 | -2,8 |
| 2011 | 18,2 | 5,40 | 29,1 | -5,37 | 26 | -2,5 |
| 2012 | 16,9 | 4,40 | 29,3 | -3,69 | 26 | -2,3 |
| 2013 | 17,6 | 5,10 | 26,7 | -7,19 | 28 | -1,5 |
| 2014 | 18,0 | 5,30 | 27,0 | -5,71 | 27 | -2 |
| 2015 | 18,7 | 5,70 | 26,1 | -5,89 | 26 | -2,9 |
| 2016 | 19,1 | 5,90 | 24,0 | -7,64 | 25 | -3,4 |
| 2017 | 19,0 | 5,60 | 22,5 | -9,94 | 25 | -3,6 |
| 2018 | 19,0 | 5,70 | 23,8 | -9,01 | ND | ND |

Fonte: Diversas (ver figuras 13-15).
Nota: ND significa "não disponível".

Consideremos agora as coberturas de exceção, começando pelas adotadas ao nível da UE. O comunicado de imprensa da reunião do Eurogrupo de 9 de abril de 2020 sumariava as medidas de emergência adotadas até essa data pela União e os Estados-membros (Eurogrupo, 2020). Referia um estímulo orçamental discricionário coordenado envolvendo recursos dos Estados-membros no montante de 3% do PIB da UE (416 mil milhões de euros) a que acrescem garantias públicas de crédito a conceder a empresas no montante de 16% do PIB (2,22 biliões de euros). O estímulo orçamental discricionário por parte dos Estados-membros havia sido viabilizado, a 23 de março, pela decisão dos ministros das Finanças da UE de ativar a cláusula de exceção do quadro orçamental da União, que prevê a flexibilização das regras orçamentais em caso de recessão grave, e pela decisão da Comissão de suspender regras da política de concorrência para autorizar medidas de apoio direto às empresas.

Quanto a medidas de exceção da própria União, a nota de imprensa referia: (a) a mobilização de recursos do orçamento da UE para a Iniciativa de Investimento de Resposta ao Coronavírus, no montante de 37 mil milhões desviados das políticas de coesão; o alargamento do Fundo de Solidariedade para socorro sanitário, no montante de 800 milhões; e a reativação do Instrumento de Apoio de Emergência com 2,7 mil milhões dedicados aos sistemas de saúde; (b) a criação de um fundo de garantia do Banco Europeu de Investimento, de 25 mil milhões, capaz de alavancar crédito a empresas no montante de 200 mil milhões; (c) o estabelecimento de uma linha de apoio à crise pandémica pelo Mecanismo Europeu de Estabilidade exclusivamente dedicada ao financiamento de despesas com os sistemas de saúde, no montante máximo de 2% do PIB de cada Estado-membro, vigente até ao fim da crise pandémica (finda a qual os Estados-membros que a ela recorrerem regressarão ao compromisso de “reforço dos fundamentos da estabilidade económica e financeira” no “quadro da supervisão económica e orçamental”); (d) o estabelecimento futuro de um instrumento baseado em crédito garantido pelos Estados-membros, destinado à proteção do emprego (SURE) até ao montante total de crédito de 100 mil milhões; (e) a intenção de trabalhar no desenho de um Fundo de Recuperação baseado no orçamento da UE e em “instrumentos financeiros inovadores”; (f) a intenção de redesenhar o próximo Quadro Financeiro Plurianual à luz da necessidade de apoiar a recuperação económica; e (g) a intenção de estabelecer um Guião para a Recuperação, não especificado, em cooperação com as outras instituições da União.

Na carta dirigida ao presidente do Conselho Europeu na sequência da reunião do Eurogrupo, o seu presidente, dando conta da principal divergência entre ministros das Finanças, aludia a que “[a]lguns membros foram de opinião que [o Fundo de Recuperação] devia ser baseado na emissão conjunta de dívida, enquanto outros advogaram soluções alternativas”. Entretanto, a 23 de abril o Conselho Europeu não só aprovou as medidas elencadas no Eurogrupo, como decidiu avançar para a criação do Fundo de Recuperação, de que não especificou nem o montante, nem a fonte de financiamento, nem o modo de alocação por países. Posteriormente, a 18 de maio, Angela Merkel e Emmanuel Macron entrevistaram com uma surpreendente proposta de concessão de apoio de emergência aos Estados-membros financiada por emissão de obrigações por parte da União, a que se seguiu a apresentação pela Comissão Europeia de um plano de reforço do orçamento da UE (ver caixa abaixo). No momento em que estas linhas estão a ser escritas, dada a indecisão que perdura a respeito do Fundo de Recuperação, pouco ou nada se pode dizer de avaliativo a respeito da resposta de emergência da UE, senão que foi mais tardia e dilacerada por contradições do que as dos Estados-membros (Conselho Europeu, 2020).

Uma surpresa genuína e a incerteza que a reveste

A 18 de maio, Angela Merkel anunciou em conferência de imprensa, lado a lado com Emmanuel Macron, o consentimento da Alemanha à emissão de dívida garantida pelo orçamento da União Europeia em montante suficiente para financiar, “a título excepcional”, 500 mil milhões de euros de subvenções aos Estados-membros. O anúncio de Merkel e Macron foi imediatamente seguido de uma declaração do Chanceler austríaco, Sebastian Kurz, que anunciava o seu desacordo com a proposta, posição a que vieram a associar-se posteriormente a Holanda, a Suécia, a Dinamarca e ainda, por decisão parlamentar, a Finlândia.

Apesar dessas oposições a uma medida que depende de aprovação unânime pelos governos e parlamentos nacionais, a proposta de Merkel e Macron foi tomada pela Comissão Europeia como luz verde para o plano de recuperação que vinha a preparar por incumbência do Conselho Europeu. A 27 de maio, esse plano foi divulgado sob a forma de um Instrumento de Recuperação Europeia (Next Generation EU), no montante de 750 mil milhões, adicional aos montantes previamente decididos pelo Conselho a 23 de abril, transferíveis para os Estados-membros através de programas da UE sob a forma de subvenções e de crédito (Comissão Europeia, 2020b).

Segundo a Comunicação da Comissão (*idem*), o Next Generation EU “será um instrumento de emergência temporário (*one-off*), instituído... exclusivamente para medidas de resposta à crise e de recuperação. Os fundos serão encaminhados através do orçamento da UE para apoiar investimento e reformas prioritárias e usados para reforçar programas-chave de recuperação até à data limite de 31 de dezembro de 2024”.

Os 750 mil milhões do Next Generation EU seriam financiados nos mercados de capitais por emissões de obrigações com diferentes maturidades garantidas pelo orçamento da UE. 500 mil milhões do fundo assim obtido seriam canalizados para os Estados-membros sob a forma de subvenções e os restantes 250 mil milhões sob a forma de crédito. O crédito obtido pela UE deveria ser amortizado entre 2027 e 2058, através do orçamento da União (eventualmente reforçado com maiores contribuições dos Estados-membros ou menos transferências) ou com novas fontes de receitas próprias que a Comissão tenciona propor (nomeadamente, taxas e impostos ambientais e uma taxa digital).

As condições de acesso aos novos fundos no âmbito do Next Generation EU não estão claramente especificadas na Comunicação da Comissão. No entanto, a proposta da Comissão descreve os programas da UE que enquadram o financiamento. Grande parte dos fundos do Next Generation EU (560 mil milhões) está associada à Recovery and Resilience Facility, cujos objetivos são “apoiar investimentos e reformas essenciais para uma recuperação duradoura, melhorar a resiliência dos Estados-membros, e apoiar as transições verde e digital”. A Comissão propõe que a Recovery and Resilience Facility estará firmemente enquadrada no Semestre Europeu: “Os Estados-membros elaboram planos de recuperação e resiliência no âmbito dos Programas Nacionais de Reforma. Estes planos estabelecem as prioridades de investimento e reforma e os respetivos envelopes de investimento sujeitos a financiamento no âmbito da Facility, com o apoio a ser concedido em prestações sujeitas à verificação do progresso realizado e na base de referenciais predefinidos”.

Esta breve referência à condicionalidade dos apoios extraordinários, isto é, às subvenções e crédito no quadro da Recovery and Resilience Facility financiada pela emissão conjunta de dívida, é elucidativa. Como condição

de financiamento, a Comissão está a propor que aos procedimentos do Semestre Europeu, envolvendo negociação, avaliação e aprovação pelo Conselho dos Programas Nacionais de Reforma, seja agora acrescentada a prerrogativa de administrar os fundos atribuídos a cada Estado-membro em prestações “sujeitas à verificação do progresso realizado e na base de referenciais predefinidos” – um procedimento que se assemelha muito aos dos programas de ajustamento estrutural promovidos pelo FMI.

A Comissão Europeia não divulgou a sua proposta de alocação do Fundo de Recuperação pelos países membros, mas, segundo a imprensa, entre 2021 e 2024, Portugal deveria ter acesso a 15,53 mil milhões de euros de subvenções e 10,84 mil milhões de euros de crédito, num montante total de 26,4 mil milhões (Rodrigues & Frexes, 2020). Estes números, impressionantes à partida, devem ser avaliados tendo presentes antecipações das necessidades de financiamento do Estado português decorrentes das consequências económicas da COVID-19.

Segundo o relatório do Orçamento Suplementar para 2020, o impacto imediato da crise COVID-19 traduzir-se-á numa contração do PIB de 6,9% (Ministério das Finanças, 2020a). Do decorrente aumento das despesas (incluindo as que resultam das medidas emergenciais entretanto adotadas) e redução das receitas (não obstante a incorporação de 1,182 mil milhões de euros do financiamento extraordinário da UE no âmbito do programa SURE) resultará, segundo a proposta de Orçamento Suplementar, um défice de 6,3% do PIB, isto é, de 14,450 mil milhões de euros (em contabilidade pública) e um aumento da dívida pública, em percentagem do PIB, de 117,7% para 134,4%, o que se traduz em termos absolutos num acréscimo de 20,816 mil milhões de euros. É por referência a estas estimativas do impacto orçamental imediato da crise que os 15,53 mil milhões de subvenções e os 10,84 mil milhões de crédito do Instrumento de Recuperação Europeia proposto pela Comissão, num montante total de 26,4 mil milhões em quatro anos, devem ser pesados.

A 19 de junho o Conselho Europeu discutiu em videoconferência a proposta da Comissão para o Fundo de Recuperação (agora designado Next Generation EU) e o Orçamento da União. Não foi tomada nenhuma decisão nessa reunião. Tal decisão é remetida na convocatória da reunião de junho para “data posterior”, o que prenuncia um processo negocial longo.¹⁸ A incerteza quanto à extensão e o resultado deste processo negocial foi invocada pelo governo português para adiar a apresentação de um plano de recuperação económica já em 2020, substituindo-o por um Programa de Estabilização Económica e Social (PEES), com um horizonte temporal até ao final de 2020. O Orçamento Suplementar, como consta do respetivo relatório, garante apenas, “as fontes de financiamento das políticas de resposta à crise adotadas desde março de 2020, bem como das que constam do PEES”.

As respostas nacionais, no entanto, foram rápidas e surpreendentes pela espessura dos envelopes financeiros anunciados. A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico criou uma página na Internet¹⁹ que contém informação sobre os programas de emergência dos seus países membros que, não obstante os desequilíbrios no nível de especificação dos programas, permite comparar os montantes, a composição e o

¹⁸ Ver agenda do Conselho para a data de 19 de junho em: <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2020/06/19/>

¹⁹ Vd. *Country Policy Tracker*, disponível em: <https://oecd.github.io/OECD-covid-action-map/>.

conteúdo dos diversos programas nacionais (ver anexo A, com informação resumida sobre França, Espanha, Alemanha, EUA e Reino Unido).

Da análise dessa informação, baseada na comparação desses cinco países, emerge claramente a enorme desproporção financeira entre programas nacionais. Nos grandes números que agregam despesa pública direta com garantias públicas – o que corresponde ao pior cenário financeiro possível, em que todas as garantias públicas são ativadas – os EUA destacam-se com um envelope de 2 biliões de dólares (1,82 biliões de euros), seguidos da Alemanha, com um bilião de euros, da França, com 377 mil milhões e da Espanha, com 105 mil milhões. Em termos *per capita*, a comparação revela as enormes diferenças entre programas nacionais: a Alemanha destaca-se com cerca 12 mil euros *per capita*, seguida dos EUA, com cerca de 5,5 mil euros, da França com 5,4 mil euros e da Espanha com 2,2 mil. A página da OCDE, com informação para Portugal datada de 14 de abril, referia no nosso país medidas no montante total 13,4 mil milhões de euros (1340 *per capita*) incluindo: (i) mil milhões mensais de financiamento à medida de *layoff* simplificado; (ii) 6,2 mil milhões em garantias de linhas de crédito para empresas; (iii) 6,2 mil milhões relativos ao diferimento de impostos. No entanto, no dia 16 de abril o ministro das Finanças atualizou o montante global para 20 mil milhões. No Programa de Estabilidade 2020 (Ministério das Finanças, 2020b), posteriormente divulgado, figuram cerca de 2 mil milhões de euros de medidas com impacto orçamental direto e cerca de 25 mil milhões com impacto financeiro e impacto orçamental potencial.

Menos claro na informação proporcionada pela OCDE é o balanceamento de uns programas para o crédito às empresas e particulares, em detrimento de subvenções diretas, e de outros no sentido oposto. Nos EUA, por exemplo, o “CARES Act”, insuficientemente especificado na página da OCDE, oferece uma subvenção de 1200 dólares por adulto (com rendimento anual inferior a 99 000 dólares e de 500 dólares por criança e adolescente menor).²⁰ Oferece ainda às pequenas empresas fundos suficientes para pagar oito semanas de salários, também utilizáveis para pagar juros hipotecários, rendas, água e energia. Já os programas dos Estados-membros da UE, incluindo Portugal, parecem ser muito mais baseados no crédito e na concessão de garantias públicas do que em subvenções diretas.

Igualmente pouco claro, mas mesmo assim perceptível, é o balanço entre apoios às empresas para manutenção dos postos de trabalho e apoios diretos aos trabalhadores por conta de outrem, por conta própria e microempresários/autoempregados. Ao mesmo tempo que a Espanha parece destacar-se na atribuição de subvenções diretas, isenções e moratórias, a Alemanha parece apostar não só no crédito (ilimitado), como na mediação das empresas.

As diferenças entre envelopes financeiros, tornada aparente quando avaliados em termos de capitação, é explicável até certo ponto pelos desníveis de potencial produtivo dos diversos países, pelo contexto orçamental e pelos níveis de dívida pública anteriores à crise. No entanto, o que mais parece pesar, constringendo uns mais do que outros, são os instrumentos de política monetária à disposição dos governos e a disposição para os utilizar plenamente.²¹

²⁰ Informação consultável na página do Departamento do Tesouro dos EUA, em: <https://home.treasury.gov/policy-issues/cares/assistance-for-small-businesses>.

²¹ A dimensão do envelope financeiro da Alemanha, um país membro do euro, é explicável, entre outros fatores, pelo facto de a dívida deste país gozar do estatuto privilegiado de ativo de refúgio, que proporciona à Alemanha taxas de juro negativas na dívida a dez anos.

Ao mesmo tempo que a Reserva Federal dos EUA e o Banco Central do Japão anunciavam a intenção de conceder crédito diretamente a pequenas empresas, isto é, de monetizar diretamente a dívida de pequenas empresas,²² e o Banco de Inglaterra anunciava o financiamento direto da dívida pública, o Banco Central Europeu mantinha-se confinado pelas regras inscritas nos tratados europeus, limitando-se a aprofundar a via, já aberta pelo anterior governador, de aquisição de obrigações e outros ativos nos mercados secundários.

Em suma, também quanto às coberturas primárias, secundárias e de exceção, a assimetria é a característica que se torna mais saliente com as comparações internacionais. As assimetrias nas coberturas colocam em evidência a vulnerabilidade específica de Portugal na proteção do emprego e do rendimento relativamente a outros países da UE. Veja-se que, quanto ao peso dos contratos de duração limitada na estrutura de emprego, que nos permitem aferir a insuficiência da proteção decorrente do tipo de relação jurídico-laboral da população empregada – grau de proteção jurídica do emprego –, Portugal situava-se, em 2018, na segunda posição numa ordem de insuficiência de cobertura, abaixo apenas da Espanha (figura 13). Em Portugal, esse grau de proteção sofreu um incremento aparente entre 2010 e 2012, decorrente de uma queda da população empregada através de contratos a termo – o que evidencia, precisamente, a vulnerabilidade do emprego por via de relações jurídico-laborais deste tipo em tempos de recessão. Posto este período, a partir de 2012, a proporção de população empregada por via de contratos de duração limitada regressou e até ultrapassou ligeiramente os níveis de 2008 (tabela 4), o que revela a persistência em Portugal desta forma de precariedade laboral.

No que respeita ao grau de proteção social, medido pela redução em percentagem do risco de pobreza em consequência de transferências sociais, Portugal situava-se significativamente abaixo da média da UE, a par de países como a Espanha, a Grécia, a Itália e alguns países de Leste (figura 14), enquanto na comparação da despesa em proteção social (incluindo transferências sociais e provisão de serviços públicos), medida em percentagem do PIB, Portugal acompanhava, abaixo da média da UE, todos os países periféricos (figura 15). Relativamente ao grau de proteção social, medido pela redução do risco de pobreza após transferências sociais, é perceptível o seu declínio, em divergência com a média da UE, decorrente do “ajustamento estrutural” (tabela 4), que se refletiu também na evolução da despesa com proteção social, medida a preços constantes de 2010 para expurgar os efeitos da variação do PIB, com um acentuado declínio em 2011 e 2012, corrigido posteriormente, sem que, todavia, convergisse com a média da UE (tabela 4).

As assimetrias nas coberturas de exceção indicam também a particular vulnerabilidade de Portugal no âmbito da UE. Não só os impactos da crise pandémica serão desigualmente distribuídos entre países, mas também a capacidade de mitigação desses efeitos é desigual – menor em países periféricos da UE, como Portugal, com potencial produtivo relativamente fraco, elevada dívida pública, orçamentos de Estado comprimidos por sucessivas consolidações e sem um Banco Central capaz de adotar as medidas arrojadas de monetarização.

2.5 Portugal: posição relativa e evolução recente

Como se pode constatar na tabela 6, que apresenta uma síntese de vulnerabilidades à escala nacional, Portugal ocupa uma posição destacada nas suscetibilidades, uma posição intermédia nas exposições ligadas à dependência da procura e da oferta globais e, de novo, uma acentuada exposição a atividades particularmente

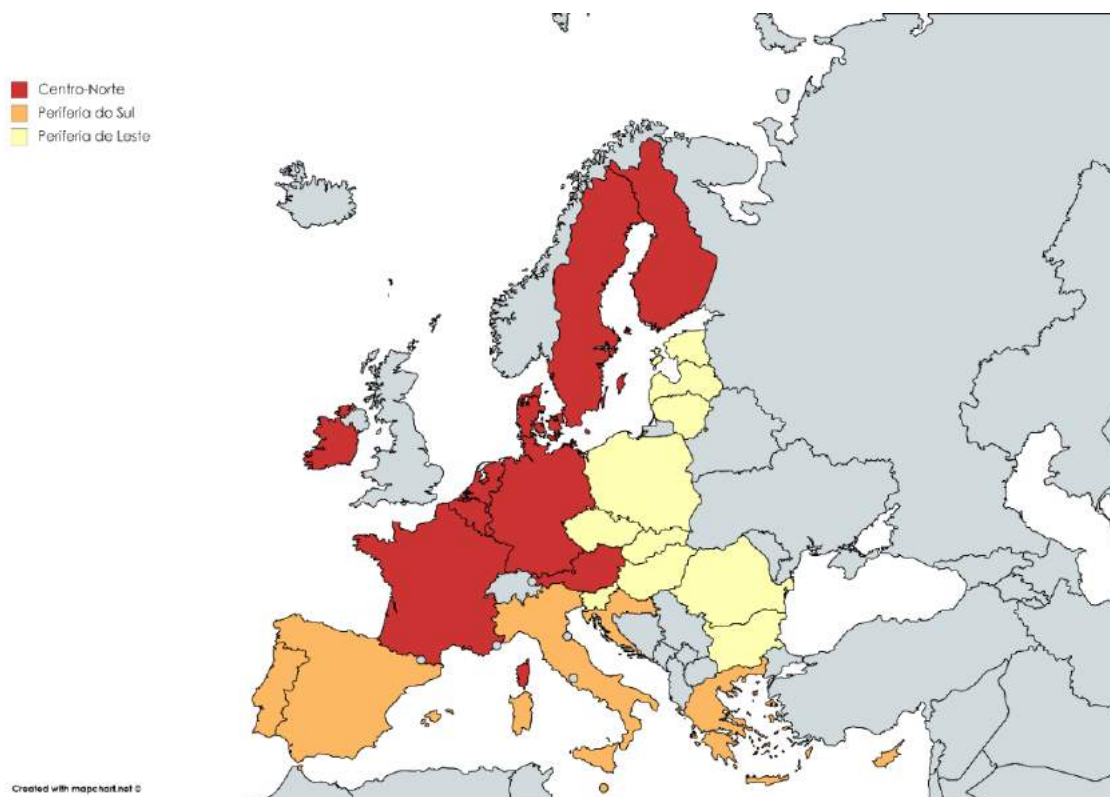
²² Consultar <https://home.treasury.gov/>.

vulneráveis a fluxos externos de procura final e de capitais. Além disso é um dos países com menor cobertura de proteção jurídica do emprego (cobertura primária) e de proteção social (cobertura secundária) e cuja resposta de exceção parece ser mais limitada e constrangida pelo enquadramento da UE.

Não é, portanto, exagerado inferir, das dimensões de vulnerabilidade identificadas, dos indicadores coligidos e da sua análise, que Portugal é um dos países da UE mais vulneráveis aos impactos socioeconómicos da crise pandémica. A atestar que a vulnerabilidade relativa de Portugal não é uma mera decorrência de défices estruturais herdados de um passado longínquo, a evolução recente dos indicadores mostra que nos últimos anos, na sequência do ajustamento estrutural sofrido pela economia e pela sociedade portuguesas, a maior parte dos fatores de vulnerabilidade agravaram-se, se não em termos absolutos, pelo menos em relação à média da UE.

Para Portugal e outros países periféricos da UE, nomeadamente os que sofreram intervenções da *troika*, a crise pandémica é um choque que impacta sobre uma sociedade com uma economia debilitada pelos efeitos persistentes de uma austeridade e de uma desvalorização interna que erodiram a capacidade de acomodação e resposta por parte do Estado, enviesaram o padrão de especialização no sentido de atividades muito expostas, e enfraqueceram as coberturas sociais primárias e secundárias.

Figura 16. Geografia das vulnerabilidades, países da UE27



Fonte: Diversas (ver figuras 3-7, 8-9, 11-12, 13-15).

Tabela 5. Características dos *clusters* geográficos, países da UE27

| | | Centro-norte | Periferia de leste | Periferia do sul |
|------------------------|--|--------------|--------------------|------------------|
| Suscetibilidade | Intensidade em trabalho do PIB (2018) | Baixa | Alta | Média |
| | Emprego em microempresas em % do emprego total (2017) | Baixo | Médio | Alto |
| | Ganho horário médio (2016) | Alto | Baixo | Médio |
| | Solvabilidade das empresas (2018) | Baixa | Alta | Média |
| | Dívida em % do PIB (2019) | Média | Baixa | Alta |
| Exposição | Grau de participação em CVG (2009) | Alto | Médio | Alto |
| | Peso dos transacionáveis no PIB (2018) | Baixo | Alto | Médio |
| | Peso do turismo na estrutura de emprego (2018) | Baixo | Baixo | Alto |
| | Peso do imobiliário na estrutura do VAB (2018) | Médio | Baixo | Alto |
| Cobertura | Peso dos contratos de duração limitada (2018) | Médio | Baixo | Alto |
| | Redução do risco de pobreza em consequência de transferências sociais (excluindo pensões) (2018) | Alta | Baixa | Baixa |
| | Despesa em proteção social em % do PIB (2018) | Alta | Baixa | Média |

Fonte: Diversas (ver figuras 3-7, 8-9, 11-12, 13-15).

Tabela 6. Suscetibilidades, exposições e coberturas – Portugal em comparação com os países da UE27

| Suscetibilidade | | | | | Exposição | | | | Cobertura | | |
|---------------------------------------|----------------------------------|----------------------------|-----------------------------------|-----------------------|------------------------------------|---------------------------------|------------------------|----------------------------|---|------------------------------------|-----------------------------------|
| Intensidade em trabalho do PIB (2018) | Emprego em micro-empresas (2017) | Ganho horário médio (2016) | Solvabilidade das empresas (2018) | Dívida pública (2019) | Grau de participação em CVG (2009) | Peso dos transacionáveis (2018) | Peso do turismo (2018) | Peso do imobiliário (2018) | Peso dos contratos de duração limitada (2018) | Redução do risco de pobreza (2018) | Despesa em proteção social (2018) |
| Bulgária | Eslováquia | Bulgária | França | Grécia | Luxemburgo | Roménia | Malta | Itália | Espanha | Roménia | Roménia |
| Roménia | Portugal | Roménia | Países Baixos | Itália | Rep. Checa | República Checa | Grécia | França | Portugal | Letónia | Letónia |
| Hungria | Grécia | Lituânia | Suécia | Portugal | Eslováquia | Eslovénia | Chipre | Finlândia | Roménia | Grécia | Irlanda |
| Polónia | Itália | Letónia | Portugal | Bélgica | Irlanda | Polónia | Croácia | Portugal | Áustria | Itália | Lituânia |
| Croácia | Letónia | Hungria | Bélgica | França | Bélgica | Bulgária | Portugal | Letónia | Itália | Lituânia | Estónia |
| Letónia | Espanha | Estónia | Dinamarca | Espanha | Países Baixos | Estónia | Áustria | Espanha | França | Espanha | Malta |
| Lituânia | Eslovénia | Eslováquia | Irlanda | Chipre | Hungria | Croácia | Estónia | Estónia | Croácia | Portugal | Bulgária |
| Eslováquia | Estónia | Rep. Checa | Itália | Croácia | Finlândia | Hungria | Espanha | Bulgária | Suécia | Croácia | Eslováquia |
| Rep. Checa | Polónia | Croácia | Grécia | Áustria | Áustria | Itália | Itália | Alemanha | Eslováquia | Bulgária | Hungria |
| Estónia | Rep. Checa | Polónia | Espanha | Hungria | Suécia | Eslováquia | Alemanha | Dinamarca | Chipre | Estónia | Chipre |
| Portugal | Bélgica | Portugal | Finlândia | Eslovénia | Malta | Grécia | Eslovénia | Áustria | Letónia | Malta | Rep. Checa |
| Grécia | Lituânia | Chipre | Áustria | Finlândia | Estónia | Letónia | Suécia | Eslováquia | Alemanha | Eslováquia | Polónia |
| Eslovénia | Malta | Grécia | Eslovénia | Alemanha | Eslovénia | Portugal | França | Chipre | Dinamarca | Alemanha | Croácia |

| | | | | | | | | | | | |
|---------------|---------------|---------------|------------|---------------|-----------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Chipre | Hungria | Malta | Alemanha | Irlanda | Portugal | Espanha | Letónia | Bélgica | Bélgica | Luxemburgo | Luxemburgo |
| Malta | Irlanda | Eslovénia | Estónia | Países Baixos | Dinamarca | Áustria | Finlândia | Rep. Checa | Hungria | Bélgica | Eslovénia |
| Espanha | Croácia | Espanha | Letónia | Eslováquia | Lituânia | Lituânia | Rep. Checa | Suécia | Irlanda | Chipre | Espanha |
| Itália | Países Baixos | Suécia | Hungria | Polónia | Letónia | Irlanda | Dinamarca | Roménia | Polónia | Rep. Checa | Portugal |
| Alemanha | Bulgária | Itália | Polónia | Malta | Alemanha | Alemanha | Hungria | Hungria | Grécia | Países Baixos | Grécia |
| Países Baixos | Áustria | Finlândia | Eslováquia | Lituânia | Polónia | Finlândia | Irlanda | Eslovénia | Rep. Checa | Polónia | Bélgica |
| França | Suécia | França | Rep. Checa | Letónia | Bulgária | Suécia | Roménia | Luxemburgo | Finlândia | Eslovénia | Suécia |
| Áustria | França | Áustria | Lituânia | Roménia | Roménia | Malta | Eslováquia | Países Baixos | Países Baixos | Áustria | Itália |
| Finlândia | Finlândia | Irlanda | Bulgária | Suécia | França | Bélgica | Luxemburgo | Lituânia | Malta | Suécia | Países Baixos |
| Suécia | Alemanha | Países Baixos | Roménia | Dinamarca | Grécia | França | Bélgica | Irlanda | Bulgária | França | Áustria |
| Bélgica | Luxemburgo | Alemanha | Croácia | Rep. Checa | Espanha | Dinamarca | Lituânia | Polónia | Estónia | Dinamarca | Alemanha |
| Dinamarca | Roménia | Dinamarca | Chipre | Bulgária | Itália | Países Baixos | Polónia | Malta | Lituânia | Hungria | Finlândia |
| Luxemburgo | Chipre | Bélgica | Malta | Luxemburgo | Chipre | Chipre | Bulgária | Grécia | Luxemburgo | Irlanda | Dinamarca |
| Irlanda | Dinamarca | Luxemburgo | Luxemburgo | Estónia | Croácia | Luxemburgo | Países Baixos | Croácia | Eslovénia | Finlândia | França |

Fonte: Diversas (ver figuras 3-7, 8-9, 11-12, 13-15).

Nota: Ordenação com base nos dados constantes no anexo B.

Capítulo 3. Vulnerabilidades à escala setorial: setores em comparação

A análise comparativa das vulnerabilidades, à escala, dos diversos ramos da economia portuguesa tem como objetivo a identificação das atividades económicas que se encontram em situação mais crítica face à crise pandémica. Essa identificação permite determinar as atividades onde as consequências socioeconómicas, em termos de potencial perda de emprego e rendimento, poderão ser mais expressivas.

Partindo de uma breve caracterização da estrutura setorial da economia portuguesa, esta secção, a exemplo da anterior, aborda sequencialmente as três facetas da vulnerabilidade – suscetibilidades, exposições e coberturas – justificando para cada uma delas a seleção de dimensões e dos respetivos indicadores, caracterizando a posição relativa de cada setor a partir dos indicadores selecionados, e analisando a evolução recente em algumas dimensões e no interior de alguns setores. O capítulo conclui com a identificação dos setores que reúnem mais fatores de suscetibilidade e exposição e em que o emprego está mais insuficientemente coberto, sendo por isso relativamente mais vulneráveis ao choque pandémico e seus efeitos de persistência na destruição de emprego e perda de rendimento.

Tabela 7. Setores de atividade económica observados, com base na Classificação das Atividades Económicas (CAE – revisão 3)

| Código | Designação |
|--------|---|
| A | Agricultura, silvicultura e pesca |
| B | Indústrias extrativas |
| C | Indústria transformadora |
| D | Produção e distribuição de eletricidade, gás, vapor e ar frio |
| E | Captação, tratamento e distribuição de água; saneamento, gestão de resíduos e despoluição |
| F | Construção |
| G | Comércio por grosso e a retalho; reparação de veículos automóveis e motociclos |
| H | Transportes e armazenagem |
| I | Atividades de alojamento e restauração |
| J | Atividades de informação e de comunicação |
| K | Atividades financeiras e de seguros |
| L | Atividades imobiliárias |
| M | Atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares |
| N | Atividades administrativas e dos serviços de apoio |
| P | Educação |
| Q | Atividades de saúde humana e de apoio social |
| R | Atividades artísticas, de espetáculos e recreativas |
| S | Outras atividades de serviços |

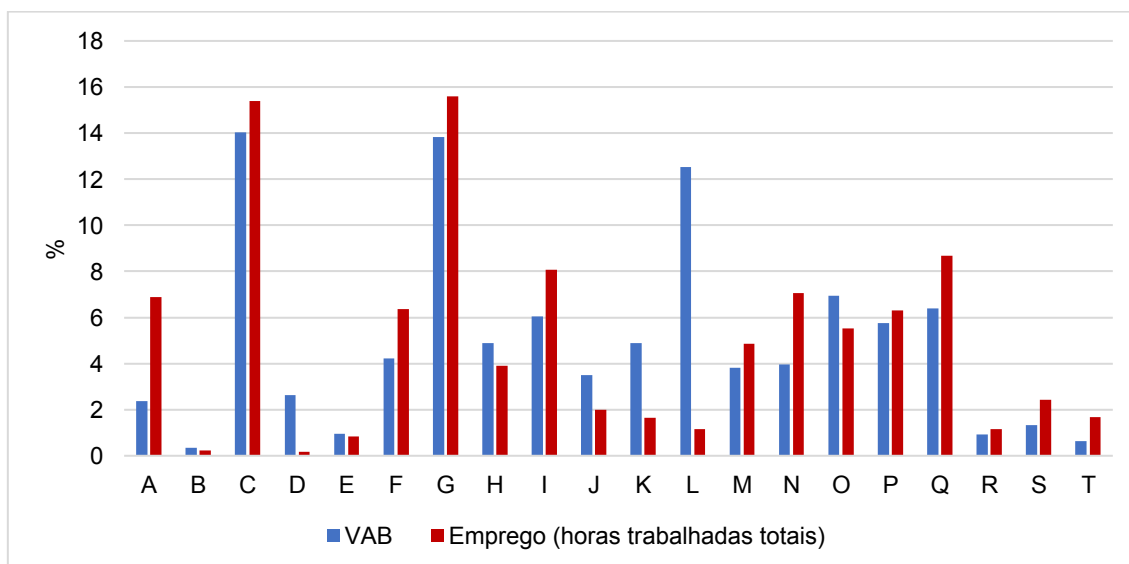
3.1 Um breve panorama da estrutura setorial e sua evolução recente

Em Portugal, tal como no conjunto dos países da UE, há dois setores que se destacam como grandes empregadores e geradores de valor acrescentado – a indústria transformadora (C) e o comércio (G). Estes dois setores representavam em Portugal, em 2018, 31% do emprego (em horas trabalhadas, incluindo o trabalho de toda a população empregada e não apenas dos trabalhadores por conta de outrem) e 28% do VAB total. Além destes dois setores, há ainda um terceiro – atividades imobiliárias (L) –, caracterizado por uma participação diminuta no emprego, mas com um lugar destacado, comparável aos dois primeiros, na estrutura do VAB (figura 17).

A análise da evolução recente por setor, entre 2008 e 2018, revela, entretanto, uma importante alteração nas estruturas setoriais do emprego e do VAB, caracterizada pela *emergência* de três setores – alojamento e restauração (I), atividades administrativas e dos serviços de apoio (N), atividades de saúde humana e de apoio social (Q) – que se destacam pelo reforço da sua importância, quer no emprego, quer no VAB; e um quarto setor, das atividades imobiliárias (L), que emerge apenas na estrutura do VAB.

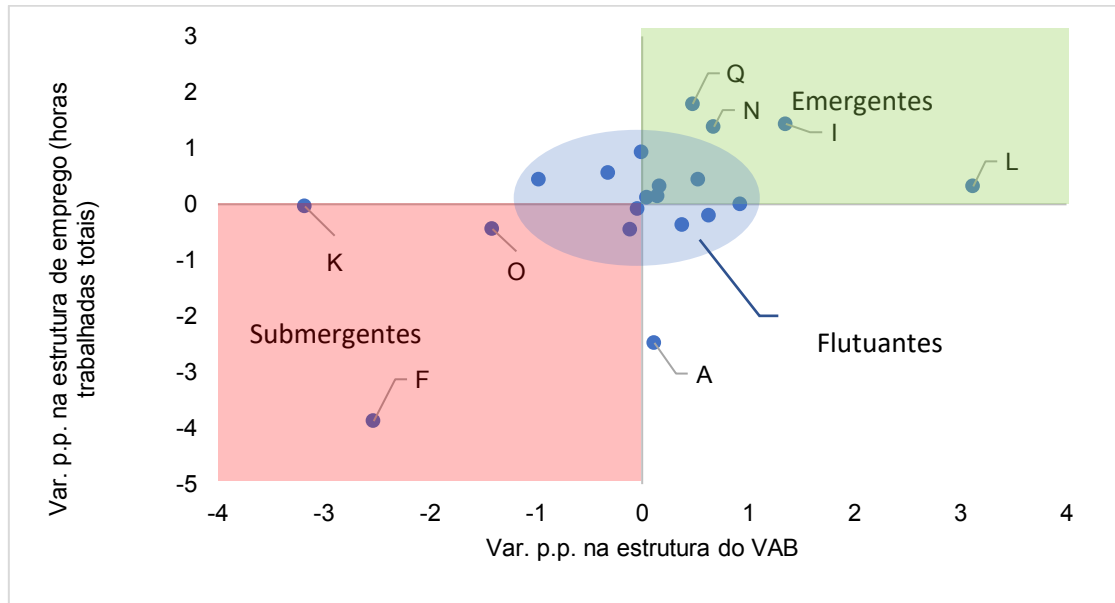
Em contrapartida, neste período, dois setores apresentaram uma trajetória *submergente*, ao perderem peso, quer na estrutura do emprego, quer na do VAB – atividades financeiras e de seguros (K), cujo declínio é mais expressivo no VAB do que no emprego, e construção (F), cuja perda é paralelamente expressiva no emprego e no VAB (figura 18).

Figura 17. Distribuição do emprego e do VAB, por atividade económica, Portugal (2018)



Fonte: Cálculos próprios a partir de INE, [Contas Nacionais](#). Dados consultados a 30/03/2020.

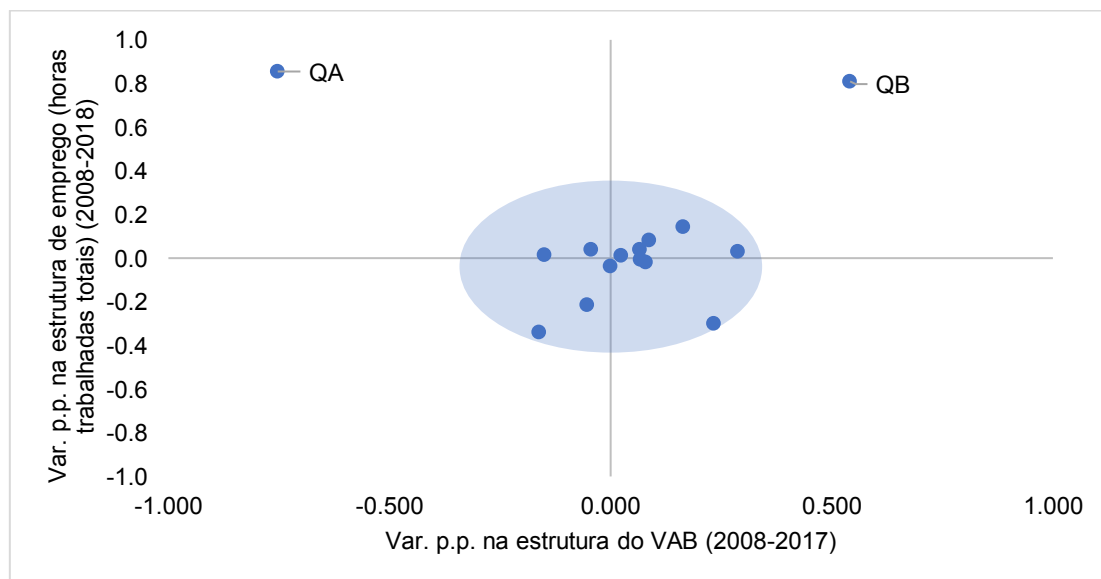
Figura 18. Variação do peso dos setores nas estruturas do VAB e do emprego, Portugal (2008-2018)



Fonte: Cálculos próprios a partir de INE, [Contas Nacionais](#). Dados consultados a 30/03/2020.

Entre 2008 e 2018, os setores que se apresentam como sendo estruturalmente grandes empregadores – indústria transformadora e comércio – conheceram variações residuais no seu peso no VAB e no emprego (situando-se, por isso, no interior do círculo dos setores *flutuantes* na figura 18). Importa, no entanto, descer a um nível inferior de agregação, para verificar que, entre divisões da indústria transformadora (flutuante) e das atividades de saúde humana e de apoio social (emergente), existem assimetrias dinâmicas relevantes.

Figura 19. Variação do peso das secções da indústria transformadora e das atividades de saúde humana (QA) e das atividades de apoio social (QB) nas estruturas do VAB e do emprego, Portugal (2018)



Fonte: Cálculos próprios a partir de INE, [Contas Nacionais](#). Dados consultados a 30/03/2020.

Enquanto no interior da indústria transformadora as mudanças de estrutura foram irrelevantes, o mesmo não ocorreu nas atividades de saúde humana e de apoio social. Enquanto as primeiras (atividades de saúde humana) regrediram no peso no VAB e aumentaram no emprego, as segundas (atividades de apoio social) ganharam peso nas duas dimensões (figura 19).²³

Pode concluir-se, pois, que sobre uma estrutura de emprego e de geração de valor caracterizada ainda hoje pela preponderância da indústria transformadora e do comércio, ocorreu, entre 2008 e 2018, uma mudança de estrutura que fez emergir o alojamento e restauração (I), as atividades administrativas e dos serviços de apoio (N), as atividades de saúde humana e de apoio social (Q), como setores de importância crescente no emprego e no VAB, e as atividades imobiliárias (L) apenas quanto ao VAB.

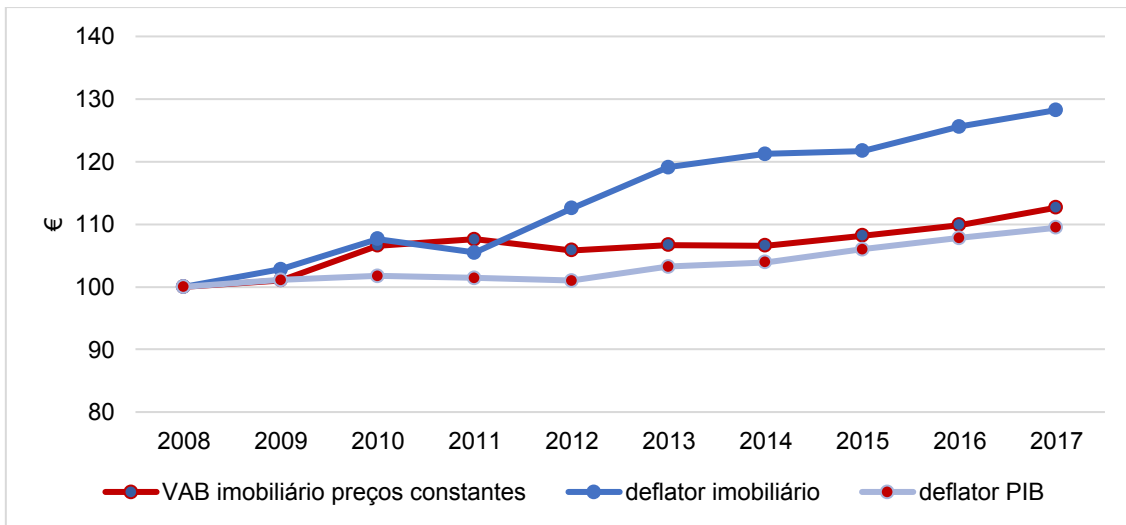
A emergência destas atividades na economia portuguesa é consequência do processo deflacionário induzido pela recessão e pelo “ajustamento estrutural” experimentado entre 2010 e 2014 e do efeito combinado de dinâmicas da procura e do investimento mundial. É importante notar que dois destes setores – I, N – foram alvo, sobretudo a partir de 2013, de um forte impulso da procura externa de turismo e lazer – o alojamento e restauração e, em certa medida, as atividades administrativas e dos serviços de apoio, onde se incluem algumas atividades de serviços ligadas às atividades do turismo,²⁴ e que as atividades imobiliárias (L) beneficiaram de um afluxo de capitais latentes em contexto de liquidez excedentária a nível global e de escassez de outras oportunidades de aplicação produtiva ou financeira, a que acresceu a mesma procura externa de turismo (resultando num *boom* de aquisições de imobiliário nas regiões turísticas do país, cf. INE, 2019b).

A alteração da estrutura produtiva após o ajustamento, está, portanto, ligada, ao *boom* turístico iniciado em 2014. A procura externa de serviços turísticos, sendo global, encontrou em Portugal condições de oferta particularmente favoráveis, quer quanto às amenidades e segurança proporcionadas, quer quanto ao preço de oferta. Efetivamente, o processo de desvalorização salarial ocorrido em Portugal, particularmente entre 2010 e 2013, combinado com o desemprego elevado, criaram condições para que as atividades ligadas ao turismo atraíssem mão de obra disponível a baixo custo, o que lhes permitiu responder à procura global com preços de oferta relativamente baixos no contexto europeu e mesmo mundial.

²³ A emergência das atividades de apoio social (QB), a partir de 2008, parece estar associada ao crescimento da contratação pública ao setor social privado e associativo, nomeadamente às instituições particulares de solidariedade social (IPSS). Esse crescimento, expresso no aumento do número de acordos de cooperação, especialmente entre 2011 e 2012, refletia-se ainda em 2017, quer no número de acordos (mais 216 face a 2011, no conjunto das funções para os quais são estabelecidos), quer no aumento da despesa que lhes está associada (mais 274 milhões de euros face a 2008) (IGFSS, 2019; 2015). Nas atividades de saúde humana (QA) o recurso à subcontratação de serviços ao setor privado por parte do Estado também se intensificou neste período: em 2013, o financiamento público dos hospitais privados representava 49,6% da despesa destes, em 2017 esse valor aumentou para 53,2% – alteração suportada por um aumento das transferências do Estado para os hospitais privados de 35,3% em termos nominais (INE, 2019c). No entanto, do ponto de vista estatístico, este movimento não é perceptível no VAB dado que a expansão do setor privado tem tido como contrapartida a retração do público como é sugerido, por exemplo, pelo significativo aumento do número de hospitais privados (mais 12 unidades entre 2013 e 2018) num movimento inverso do verificado no tecido hospitalar público (cujo número total se contraiu de 115 para 107 nesse mesmo período) (INE, [Inquérito aos hospitais](#). Dados consultados a 28/03/2020). Essa retração fez-se sentir sobretudo no período de 2008-2013. Convocando novamente o indicador relativo às transferências para os hospitais, constata-se que nesse intervalo temporal o valor das transferências do Estado para os hospitais públicos recuou 6,1% em termos nominais, tendo aumentado 10,5% no período de 2013-2017. Em termos reais, as transferências do Estado para os hospitais públicos situavam-se, em 2017, abaixo do valor de 2008 (INE, 2019c).

²⁴ Nomeadamente, aluguer de veículos automóveis, bens recreativos e desportivos, material de transporte marítimo e fluvial, meios de transporte aéreo, agências de viagens e operadores turísticos, serviços de reservas, atividades de limpeza, organização de férias e congressos, entre outros. No entanto, o setor engloba também uma vasta gama de outras atividades, desde empresas de trabalho temporário, centros de contacto, a empresas de limpeza, que floresceram na sequência de processos de externalização e subcontratação de empresas de outros setores.

Figura 20. VAB do imobiliário a preços constantes, deflatores do PIB e do imobiliário, Portugal (2008-2017)



Fonte: Cálculos próprios a partir de INE, [Contas Nacionais](#). Dados consultados a 30/03/2020.

Deve notar-se, no entanto, que o reforço do peso das atividades imobiliárias na estrutura do VAB em Portugal, em divergência com a média da UE, é anterior a 2014. Estabilizado entre 2010 e 2011, o peso do imobiliário conheceu novo incremento logo a partir de 2011, o que indicia a importância dos fluxos externos de capitais neste processo. Na realidade, o reforço do peso do imobiliário é em grande medida decorrente não tanto de um aumento real do VAB neste setor, mas da divergência entre a evolução dos preços do imobiliário e a do conjunto dos preços, isto é, de um processo setorial de inflação num contexto de baixa inflação (figura 20).

Daqui decorre que, na análise das vulnerabilidades à escala setorial, a atenção deve focar-se não só nos setores preponderantes em termos de VAB e emprego – indústria transformadora (C) e comércio (G) –, como naqueles que emergiram a partir de 2008 como grandes criadores líquidos de emprego – alojamento e restauração (I), atividades administrativas e dos serviços de apoio (N) e atividades de saúde humana e de apoio social (Q), com 37% da criação líquida de emprego entre 2013 e 2018 –, e como contribuintes para o PIB – atividades imobiliárias (L), com uma participação de 13% na variação nominal líquida do VAB no mesmo período.

Uns destes setores são mais suscetíveis e expostos do que outros às ondas de choque da crise pandémica. Não é gratuito assumir que o comércio, pelo menos as grandes cadeias retalhistas, mais dependentes da procura interna e não sujeitas ao encerramento do período de confinamento, e as atividades de saúde humana e de apoio social – grandes protagonistas na resposta à emergência pandémica e às suas consequências socioeconómicas – estão relativamente resguardados dos impactos imediatos. Já o alojamento e restauração (I), as atividades administrativas e dos serviços de apoio (N) e atividades imobiliárias (L), pela sua dependência do tipo de procura externa que mais regrediu e mais regredirá (a procura turística de lazer e alojamento), e pela dependência específica das atividades imobiliárias de fluxos de capitais internacionais que vão ser descontinuados, são setores críticos que merecem uma consideração detalhada.

3.2 Suscetibilidades

O impacto socioeconómico da crise pandémica, nomeadamente nos níveis de atividade, emprego e rendimento, dependerá de características estruturais dos diversos setores, que tornam cada um deles, e quem neles trabalha, mais ou menos suscetível à suspensão da atividade económica e à propagação em cadeia dos seus efeitos nos níveis de atividade, emprego e rendimento. Dependerá também, como adiante se verá, da exposição de cada um ao previsível declínio da procura de investimento e da procura externa, assim como da eficácia das medidas de política de cobertura entretanto adotadas. Orientados pelo mapeamento teórico de dimensões de vulnerabilidade do primeiro capítulo, selecionamos como dimensões da suscetibilidade relevantes para o exercício comparativo à escala setorial: *suscetibilidades das empresas* (a), observando indicadores relativos ao nível de fragmentação do tecido empresarial (a1), à solvabilidade das empresas (a2), e à sua situação de liquidez (a3), que são indicativas de fragilidade do tecido empresarial e do emprego a ele associado; mas também *suscetibilidades dos trabalhadores* à perda de rendimento (b), observando indicadores como os níveis salariais (b1) e a prevalência do salário mínimo (b2).

No que se refere às suscetibilidades das empresas, recorde-se que a fragmentação do tecido empresarial, medida pelo peso das microempresas na estrutura de emprego, emergiu no capítulo anterior como uma característica particularmente vincada no caso português. Aí se fez notar que a capacidade de resistência das empresas a choques de oferta e procura depende em medida importante da sua escala dimensional, já que as pequenas empresas, sobretudo as de microdimensão, têm menores reservas de liquidez, tendem a ser negativamente discriminadas no acesso ao crédito e experimentam maiores dificuldades em aceder a mercados e capitais.

Entre setores, o nível de fragmentação encontra-se desigualmente distribuído. Essa assimetria será consequência da natureza da atividade dos setores. No entanto, o nível de fragmentação é pelo menos uma das dimensões de suscetibilidade a considerar na comparação por setores de atividade, especialmente por expor desigualdades face ao risco de perda de emprego entre o conjunto da população empregada. Nesta secção, é utilizado como indicador de fragmentação a dimensão média das empresas, numa abordagem sincrónica e diacrónica que recorre ao número de empresas e ao pessoal ao serviço, ambos distribuídos por escalão dimensional.

A capacidade de sobrevivência das empresas, e de manutenção dos níveis de emprego anteriores à crise da COVID-19, depende também do seu grau de solvabilidade, isto é, da sua capacidade de gerar um excedente suficiente para servir as suas dívidas. O grau de solvabilidade nesta comparação intersetorial é medido através do nível de endividamento (passivo/ativo) e da percentagem de empresas no setor com capital próprio negativo. Essa análise é ainda complementada pelo exame da situação de liquidez das empresas, um indicador sugestivo da sua capacidade de sobrevivência e de manutenção dos postos de trabalho num contexto em que têm vedado o acesso imediato aos mercados e dificultado o acesso às normais cadeias de abastecimento e escoamento de produtos que permitiriam entradas em tesouraria. Na análise comparativa da situação de liquidez é utilizado, nesta secção, um indicador de liquidez reduzida,²⁵ por focar a capacidade de resposta imediata da tesouraria a

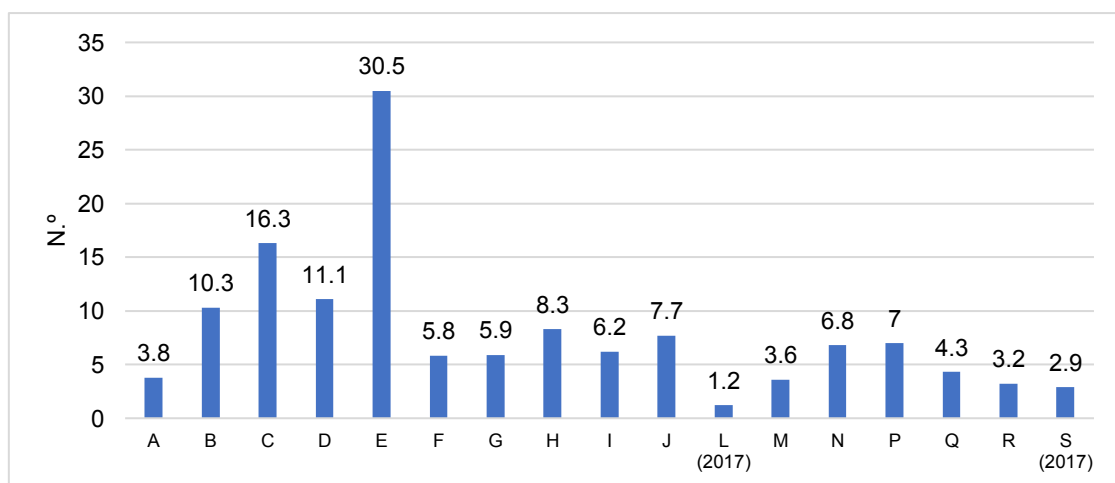
²⁵ O rácio de liquidez reduzida afere a capacidade de os ativos líquidos correntes cobrirem os passivos correntes. É especialmente interessante numa circunstância como a atual, em que se verificou uma suspensão quase geral da atividade económica, incluindo das cadeias de abastecimento globais, e se revela mais difícil às empresas transformar os inventários (ativos de menor liquidez) em disponibilidades monetárias.

choques repentinos na procura, isto é, a probabilidade de conseguirem, mesmo num quadro de privação de receitas, satisfazer os seus compromissos correntes e servir a dívida.

A análise de suscetibilidades relativas às empresas, aqui sugerida como indicativa da capacidade de manutenção dos seus níveis de emprego, deve ser complementada pela consideração de indicadores relacionados com os rendimentos dos trabalhadores. A suscetibilidade dos trabalhadores à perda de rendimento nos diversos setores pode ser aferida pelo grau de abrangência do salário mínimo, medido pela percentagem de trabalhadores por conta de outrem que o auferem em cada setor, e também pelo ganho médio dos trabalhadores em cada setor de atividade.

Da análise destes indicadores de suscetibilidade resulta claro que a fragmentação do tecido empresarial, de que a dimensão média das empresas é uma medida inversa (a fragmentação é tanto maior quanto menor a dimensão média das empresas), é muito menos saliente na indústria (extrativa e transformadora) e nos setores produtores de bens públicos ou *utilities* (produção e distribuição de eletricidade, gás, vapor e ar frio (D) e captação, tratamento e distribuição de água; saneamento, gestão de resíduos e despoluição (E), do que nos restantes setores. Isso significa que a dimensão decorre, em certa medida, da natureza da atividade dos setores, podendo não ser um indício de vulnerabilidade (figura 21).

Figura 21. Dimensão média das empresas, por setor de atividade, Portugal (2018; setores I e S 2017)

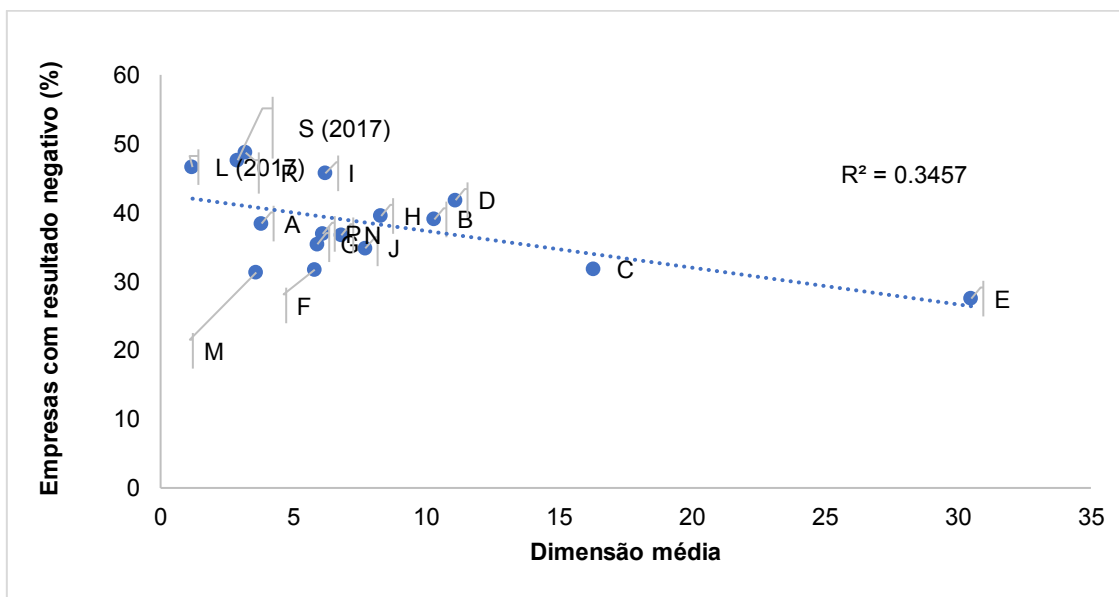


Fonte: Cálculos próprios a partir de Banco de Portugal, [Quadros do Setor](#). Dados consultados a 26/03/2020.

No entanto, resulta também clara a existência de uma correlação relativamente forte, transversal a todos os setores, entre dimensão média e indicadores de resultado (figura 22), que indicia uma relação entre o nível de fragmentação do tecido empresarial e a sua capacidade de gerar resultados positivos, recomendando uma análise cruzada entre estrutura dimensional, solvabilidade e liquidez das empresas.²⁶

²⁶ O setor Q – atividades de saúde humana e apoio social – foi excluído do cálculo por incluir as entidades públicas empresariais (EPE) do setor da saúde e as IPSS marcadas por especificidades económicas e financeiras relativamente ao setor privado.

Figura 22. Correlação entre a dimensão média das empresas (em nº de trabalhadores) e a % média de empresas com resultado negativo, por atividade económica, Portugal (2018)



Fonte: Cálculos próprios a partir de Banco de Portugal, [Quadros do Setor](#). Dados consultados a 30/03/2020.

Entre 2008 e 2018, distinguem-se claramente dois períodos quanto às tendências de dispersão/concentração empresarial: (i) o período 2008-2012, em que se verifica um declínio do número empresas e do emprego em todos os escalões dimensionais; (ii) o período iniciado em 2013, pautado pela fase de recuperação económica, em que se verificou uma expansão das atividades de microescala acompanhada do reforço da sua importância relativa no emprego, apesar do crescimento do número de pessoal ao serviço nas empresas de grande dimensão.

Depois do declínio verificado entre 2008 e 2012, o tecido empresarial expandiu-se, sobretudo no segmento de microempresas,²⁷ tendo somado até 2018 mais 45 760 unidades às existentes em 2008, ao mesmo tempo que o número de empresas com 10 a 49 trabalhadores diminuía (-3714), e aumentava, embora em menor número, o das empresas nos segmentos de média e de grande dimensão (em 12 e 117 unidades, respetivamente, cf. tabela 8). Ao mesmo tempo, a variação na distribuição do emprego pelos diferentes escalões dimensionais foi inversa. Como se vê na tabela 9, o aumento de postos de trabalho foi superior entre empresas de grande e de média dimensão, correspondendo a um crescimento de cerca de 22%, no primeiro, e 0,013% no segundo, num total de mais 163 252 empregos. Esta variação não foi, todavia, suficiente para provocar uma alteração substancial da estrutura de distribuição do emprego por escalão de dimensão. Em 2018, as microempresas continuam a agregar cerca de 45% do emprego; as pequenas cerca de 19%; as de média dimensão 15%; e as grandes cerca de 21%.

²⁷ A classificação das empresas por escalão de dimensão adotada na produção de estatísticas oficiais baseia-se no número de pessoas ao serviço nas empresas, distinguindo: micro, com menos de dez pessoas ao serviço; pequenas, com 10 a 49 pessoas ao serviço; médias, com 50 a 249 pessoas ao serviço; e grandes, com 250 ou mais. Esta classificação segue a Recomendação da Comissão, de 6 de maio de 2003, relativa à definição de micro, pequenas e médias empresas. O conjunto das PME inclui todas as empresas com menos de 250 pessoas ao serviço, traduzida no ordenamento jurídico português no art. 2.º do Anexo ao Decreto-Lei n.º 372/2007.

Tabela 8. Empresas, por escalão de dimensão (em n.º de pessoal ao serviço), Portugal (2008-2018)

| | Total | | Micro | | Pequenas | | Médias | | Grandes | |
|-------------|-----------|-----|-----------|------|----------|-----|--------|-----|---------|-----|
| | N.º | % | N.º | % | N.º | % | N.º | % | N.º | % |
| 2008 | 1 235 989 | 100 | 1 184 179 | 95,8 | 44 677 | 3,6 | 6256 | 0,5 | 877 | 0,1 |
| 2009 | 1 199 843 | 100 | 1 150 380 | 95,9 | 42 667 | 3,6 | 5947 | 0,5 | 849 | 0,1 |
| 2010 | 1 145 390 | 100 | 1 097 400 | 95,8 | 41 355 | 3,6 | 5794 | 0,5 | 841 | 0,1 |
| 2011 | 1 113 559 | 100 | 1 067 581 | 95,9 | 39 494 | 3,5 | 5642 | 0,5 | 842 | 0,1 |
| 2012 | 1 065 173 | 100 | 1 023 229 | 96,1 | 35 933 | 3,4 | 5238 | 0,5 | 773 | 0,1 |
| 2013 | 1 098 409 | 100 | 1 058 281 | 96,3 | 34 220 | 3,1 | 5134 | 0,5 | 774 | 0,1 |
| 2014 | 1 128 258 | 100 | 1 087 668 | 96,4 | 34 599 | 3,1 | 5204 | 0,5 | 787 | 0,1 |
| 2015 | 1 163 082 | 100 | 1 120 652 | 96,4 | 36 210 | 3,1 | 5384 | 0,5 | 836 | 0,1 |
| 2016 | 1 196 102 | 100 | 1 152 044 | 96,3 | 37 534 | 3,1 | 5662 | 0,5 | 862 | 0,1 |
| 2017 | 1 242 693 | 100 | 1 196 753 | 96,3 | 39 022 | 3,1 | 5974 | 0,5 | 944 | 0,1 |
| 2018 | 1 278 164 | 100 | 1 229 939 | 96,2 | 40 963 | 3,2 | 6268 | 0,5 | 994 | 0,1 |

Fonte: INE, [Sistema de Contas Integradas das Empresas](#) (% por cálculos próprios). Dados consultados a 18/03/2020.

Tabela 9. Pessoal ao serviço nas empresas, por escalão de dimensão, Portugal (2008-2018)

| | Total | | Micro | | Pequenas | | Médias | | Grandes | |
|-------------|-----------|-----|-----------|------|----------|------|---------|------|---------|------|
| | N.º | % | N.º | % | N.º | % | N.º | % | N.º | % |
| 2008 | 3 961 546 | 100 | 1 825 342 | 46,1 | 842 239 | 21,3 | 602 808 | 15,2 | 691 157 | 17,4 |
| 2009 | 3 834 544 | 100 | 1 777 349 | 46,4 | 802 591 | 20,9 | 572 278 | 14,9 | 682 326 | 17,8 |
| 2010 | 3 732 512 | 100 | 1 712 725 | 45,9 | 779 264 | 20,9 | 556 499 | 14,9 | 684 024 | 18,3 |
| 2011 | 3 631 747 | 100 | 1 670 327 | 46,0 | 745 401 | 20,5 | 540 388 | 14,9 | 675 631 | 18,6 |
| 2012 | 3 405 269 | 100 | 1 585 224 | 46,6 | 679 899 | 20,0 | 506 068 | 14,9 | 634 078 | 18,6 |
| 2013 | 3 377 598 | 100 | 1 594 551 | 47,2 | 648 513 | 19,2 | 495 135 | 14,7 | 639 399 | 18,9 |
| 2014 | 3 449 428 | 100 | 1 623 789 | 47,1 | 657 527 | 19,1 | 507 463 | 14,7 | 660 649 | 19,2 |
| 2015 | 3 578 913 | 100 | 1 666 767 | 46,6 | 687 084 | 19,2 | 524 882 | 14,7 | 700 180 | 19,6 |
| 2016 | 3 704 740 | 100 | 1 708 951 | 46,1 | 715 434 | 19,3 | 551 673 | 14,9 | 728 682 | 19,7 |
| 2017 | 3 892 218 | 100 | 1 770 639 | 45,5 | 747 180 | 19,2 | 581 050 | 14,9 | 793 349 | 20,4 |
| 2018 | 4 060 451 | 100 | 1 818 134 | 44,8 | 785 100 | 19,3 | 612 692 | 15,1 | 844 525 | 20,8 |

Fonte: INE, [Sistema de Contas Integradas das Empresas](#) (% por cálculos próprios). Dados consultados a 18/03/2020.

Uma tal distribuição de pessoal ao serviço por escalão de dimensão empresarial parece constituir um fator de vulnerabilização do emprego, já que dela se pode inferir que uma significativa proporção de postos de trabalho depende de empresas que são, pelas suas características, económica e financeiramente mais frágeis. Assim o sugere a análise das tabelas 8 e 9. Em 2013, o pessoal ao serviço nas empresas tinha diminuído 14,7% face a 2008, representando menos 583 948 postos de trabalho. 39,5% e 33,2% dos postos de trabalho perdidos foram-no, respetivamente, em empresas de micro e pequena dimensão, ao passo que nas médias e grandes

representaram 18,4% e 8,9% da redução total, respetivamente, a que corresponde uma queda do emprego de cerca de 13% nas micro, 23% nas pequenas, 18% nas médias e 7% nas grandes. As pequenas empresas foram, pois, as primeiras a sofrer o impacto da crise e do “ajustamento estrutural” baseado na austeridade e na desvalorização interna.

A evolução do emprego por setores e escalões dimensionais (tabela 10) confirma também que a vulnerabilidade dos postos de trabalho em empresas de reduzida escala é transversal a todos os setores de atividade: na construção (F), um setor com um tecido empresarial muito pulverizado, mais de metade da destruição de postos de trabalho entre 2008 e 2013 ocorreu em micro e pequenas empresas, escalões que observaram quedas no emprego de 35% e 52%, respetivamente, nesse período. Nas indústrias transformadoras (C), a variação do emprego nas micro e pequenas empresas foi de 20% e 21%, respetivamente, totalizando também mais de metade dos 130 011 postos de trabalho perdidos no período. O mesmo padrão ocorreu no comércio (G). No alojamento e restauração (I), a variação relativa do emprego entre 2008 e 2013 foi mais expressiva nas grandes empresas (-16%), mas é entre as micro e pequenas empresas que, em termos absolutos, maior número de postos de trabalho foram destruídos (27 794, face a 7464 empregos destruídos nas médias e grandes). No caso das atividades administrativas e dos serviços de apoio (N), a perda de empregos entre escalões ocorreu predominantemente nas micro e nas grandes, não obstante as variações relativas mais expressivas se tenham verificado entre empresas de pequena e média dimensão (-15,4% e -22,6%).

A recuperação no período 2013-2018 fez-se proporcionalmente aos escalões dimensionais. Os setores onde se concentra maior proporção das empresas de grande dimensão viram a recuperação do emprego realizar-se sobretudo neste segmento. Nas indústrias transformadoras, as empresas de média e grande dimensão registaram taxas de variação positiva do emprego mais elevadas: 20% e 30%, respetivamente, totalizando mais de 77 mil postos de trabalho criados no setor. No comércio (G), que é o terceiro setor com maior concentração de empresas de grande dimensão em Portugal (12,7% do total), o emprego cresceu quase 31% neste segmento empresarial, ao passo que nas empresas de microdimensão a variação do número de postos de trabalho continuou a ser negativa, quer em termos relativos (-1,7%), quer absolutos (-6559). Já no setor das atividades administrativas e dos serviços de apoio (N) – o segundo setor com maior concentração de empresas de grande dimensão –, o emprego aumentou significativamente nos escalões opostos: 32% nas micro e 38% nas grandes, replicando o maior peso relativo das empresas de grande dimensão (quase metade dos postos de trabalho criados entre 2013 e 2018 foram-no em empresas com mais de 250 trabalhadores). No alojamento e na restauração (I), a variação relativa do emprego por escalão dimensional entre 2013 e 2018 foi mais expressiva no segmento das pequenas e médias empresas, escalões em que rondou os 60%, o que significa um acréscimo no número de pessoas ao serviço de cerca de 34 457 e 18 577 pessoas, respetivamente. Nas microempresas do setor o acréscimo relativo foi menos expressivo – cerca de 29% –, mas correspondeu a mais de 42 mil novos postos de trabalho.

Tabela 10. Variação do emprego, por atividade económica e escalão de dimensão de empresa, Portugal (2008-2018)

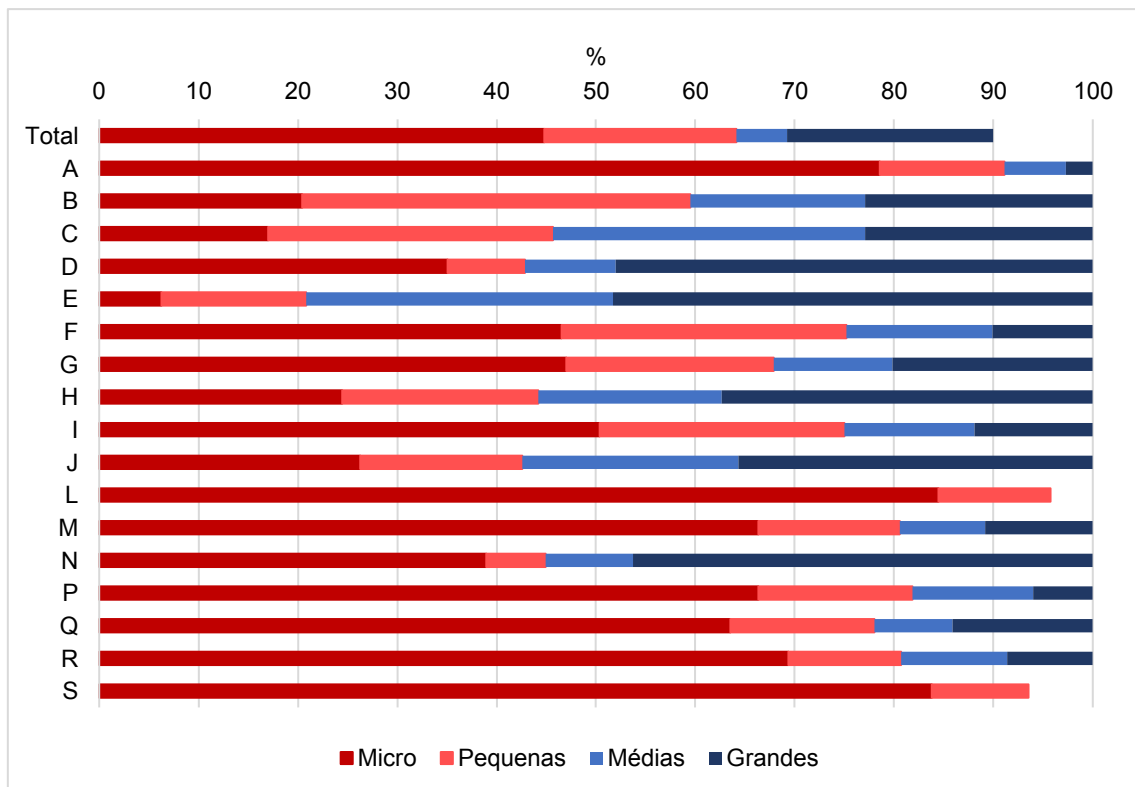
| | 2008-2013 | | | | | | | | | | 2013-2018 | | | | | | | | | |
|----|-----------|--------|---------|--------|----------|--------|---------|--------|---------|--------|-----------|--------|--------|--------|----------|--------|--------|--------|---------|--------|
| | Total | | Micro | | Pequenas | | Médias | | Grandes | | Total | | Micro | | Pequenas | | Médias | | Grandes | |
| | (n.º) | Var. % | (n.º) | Var. % | (n.º) | Var. % | (n.º) | Var. % | (n.º) | Var. % | (n.º) | Var. % | (n.º) | Var. % | (n.º) | Var. % | (n.º) | Var. % | (n.º) | Var. % |
| A | 50 785 | 46,1 | 50 948 | 64,9 | -2266 | -10,2 | 1533 | 20,0 | 570 | 33,5 | 39 378 | 24,5 | 27 842 | 21,5 | 5183 | 25,9 | 3226 | 35,1 | 3127 | 137,5 |
| B* | -3798 | -28,3 | -667 | -21,8 | -1771 | -30,9 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | -131 | -1,4 | -456 | -19,0 | -249 | -6,3 | 68 | 4,3 | 506 | 30,3 |
| C | -134 011 | -17,4 | -30 140 | -19,6 | -51 451 | -21,1 | -37 035 | -16,1 | -15 385 | -10,6 | 97 682 | 15,3 | 1856 | 1,5 | 18 449 | 9,6 | 38 399 | 20,0 | 38 978 | 30,1 |
| D | -1423 | -13,8 | 285 | 29,0 | 93 | 13,0 | -86 | -10,5 | -1715 | -21,9 | 4549 | 51,0 | 3451 | 271,9 | 241 | 29,7 | 491 | 67,2 | 366 | 6,0 |
| E | 1747 | 6,2 | 182 | 9,4 | 193 | 5,1 | 918 | 7,5 | 454 | 4,4 | 3577 | 11,9 | -13 | -0,6 | 864 | 21,5 | -2790 | -21,2 | 5516 | 51,7 |
| F | -217 561 | -41,4 | -79 386 | -35,1 | -82 513 | -51,9 | -37 006 | -46,9 | -18 656 | -30,3 | 20 146 | 6,5 | 6023 | 4,1 | 17 540 | 22,9 | 6532 | 15,6 | -9949 | -23,1 |
| G | -120 536 | -14,3 | -70 138 | -15,6 | -30 905 | -17,6 | -15 811 | -16,9 | -3682 | -2,9 | 68 399 | 9,5 | -6559 | -1,7 | 20 776 | 14,4 | 16 682 | 21,5 | 37 500 | 30,7 |
| H | -14 678 | -9,0 | -7437 | -16,0 | -2459 | -7,7 | -1628 | -6,1 | -3154 | -5,5 | 27 802 | 18,8 | 3975 | 10,2 | 5337 | 18,2 | 7419 | 29,7 | 11 071 | 20,3 |
| I | -35 258 | -11,7 | -17 592 | -10,7 | -10 202 | -14,9 | -1523 | -4,8 | -5941 | -16,1 | 109 373 | 41,2 | 42 472 | 29,0 | 34 457 | 59,2 | 18 755 | 62,0 | 13 689 | 44,3 |
| J | 4246 | 5,4 | -1023 | -4,4 | -692 | -4,9 | 1175 | 6,7 | 4786 | 20,6 | 28 424 | 34,4 | 6824 | 30,5 | 4569 | 33,8 | 5428 | 28,9 | 11 603 | 41,4 |
| L | -15 139 | -25,0 | -6311 | -14,2 | -3975 | -45,7 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | 26 477 | 58,4 | 22 470 | 58,9 | 3346 | 71,0 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| M | -18 624 | -8,0 | -17 628 | -10,5 | -1513 | -4,6 | -4084 | -18,8 | 4601 | 40,9 | 51 747 | 24,0 | 26 363 | 17,5 | 6965 | 22,4 | 5383 | 30,4 | 13 036 | 82,2 |
| N | -57 892 | -13,4 | -24 662 | -14,2 | -4438 | -15,4 | -9664 | -22,6 | -19 128 | -10,1 | 129 562 | 34,5 | 47 993 | 32,3 | 5792 | 23,7 | 11 419 | 34,4 | 64 358 | 38,0 |
| P | -11 050 | -10,7 | -9357 | -13,2 | -1068 | -7,5 | -391 | -3,3 | -234 | -4,2 | 5636 | 6,1 | 3044 | 4,9 | 1881 | 14,2 | 224 | 1,9 | 487 | 9,1 |
| Q | 13 148 | 9,6 | 3641 | 3,7 | 1070 | 5,4 | 2052 | 22,0 | 6385 | 73,1 | 40 719 | 27,1 | 18 598 | 18,1 | 6661 | 31,8 | 3591 | 31,5 | 11 869 | 78,5 |
| R | -4197 | -8,8 | -3587 | -10,2 | -82 | -1,9 | 514 | 12,4 | -1042 | -24,1 | 17 444 | 40,0 | 10 844 | 34,5 | 2788 | 66,9 | 1836 | 39,3 | 1976 | 60,3 |
| S | -19 707 | -19,5 | -17 919 | -20,5 | -1747 | -19,8 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | 12 069 | 14,8 | 8856 | 12,8 | 1987 | 28,1 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |

Fonte: Cálculos próprios a partir de INE, [Sistema de Contas Integradas das Empresas](#). Dados consultados a 18/03/2020.

Nota: A designação dos setores pode ser consultada no Anexo D. *A lei do Orçamento de Estado de 2013 está na génese do surpreendente acréscimo de empresas no setor agrícola entre 2008 e 2013, ao obrigar ao registo de atividade independente de todos os indivíduos, e respetivos cônjuges, com rendimentos derivados de explorações agrícolas de subsistência. Os seus dados devem, pois, ser lidos como efeito dessa decisão política.

Nos restantes setores, sobretudo de serviços, o crescimento do emprego parece ter ocorrido num tecido empresarial extremamente fragmentado, que resulta na distribuição atual do emprego por escalão de dimensão representada na figura 23. Há, todavia, a registar que no setor energético (D), a taxa de variação do pessoal ao serviço em microempresas foi de 272% entre 2013 e 2018, e nas atividades imobiliárias (L), essa variação foi de 59% e 71% nas empresas de micro e pequena escala, respetivamente. Neste período, o único setor onde a taxa de variação do número de pessoas ao serviço em empresas de grande dimensão foi negativa foi o da construção (F; -23,1%).

Figura 23. Distribuição do emprego nas empresas, por atividade económica e dimensão, Portugal (2018)



Fonte: Cálculos próprios a partir de INE, Sistema de Contas Integradas das Empresas ([Empresas e Pessoal ao serviço das Empresas por Atividade económica \(Subclasse - CAE Rev. 3\) e Escalão de pessoal ao serviço](#)). Dados consultados a 18/03/2020.

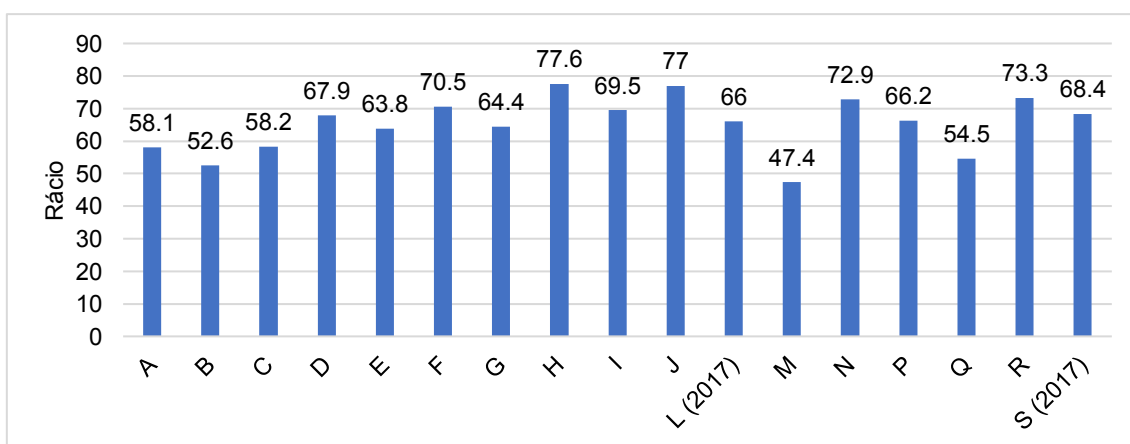
Nota: Dados não disponíveis nos escalões de médias e grandes empresas para os setores das atividades imobiliárias e das outras atividades de serviços.

As microempresas cresceram, portanto, em número, mas não em capacidade de geração líquida de emprego, conclusão que se estende ao conjunto das PME; no entanto, o emprego continua muito dependente de uma miríade de empresas de pequena e muito pequena dimensão em geral económica e financeiramente muito frágeis.

A suscetibilidade resultante da fragmentação do tecido empresarial torna-se evidente quando é tida em conta a associação entre a dimensão das empresas e os fatores de vulnerabilidade associados à solvabilidade e situação de liquidez. Tipologias de empresarialidade mais próximas de modelos de autoemprego ou de atividade independente de tipo isolado em setores trabalho-intensivos e de baixa exigibilidade nos níveis de capital inicial para o arranque da atividade produtiva são particularmente suscetíveis a flutuações económicas e a choques.

Importa, por isso, atender a indicadores que nos permitam despistar vulnerabilidades dessa natureza. Como atrás adiantámos, os indicadores selecionados²⁸ para a análise de suscetibilidades económicas e financeiras das empresas visam sobretudo captar a suscetibilidade imediata aos choques de procura e de oferta decorrentes da situação de confinamento e de rutura das cadeias de abastecimento nacionais e internacionais. Neles incluímos dados relativos à estrutura de capital das empresas, de solvabilidade e de liquidez, que se complementam numa tentativa de aferição da capacidade de resistência à crise atual das empresas dos diferentes agregados dimensionais e setores de atividade.²⁹ Assim, o grau de endividamento mostra quanto do capital posto em circulação no agregado empresarial é proveniente de capitais alheios, permitindo aferir a autonomia financeira das empresas, podendo ser lido em conjunto com um indicador relativo ao peso das empresas com capitais próprios negativos, ou seja, em situação de insolvência, incapazes de cumprir o serviço da dívida. Por sua vez, o rácio de liquidez reduzida é especialmente importante numa circunstância como a atual, já que afere a capacidade de os ativos líquidos correntes cobrirem os passivos correntes. Por excluir os inventários (*stocks* de mercadorias) dos ativos correntes, revela-se um bom sinalizador da capacidade de tesouraria dos agregados num momento em que se verifica uma paragem total ou parcial da atividade económica, que torna mais difícil às empresas transformar os inventários em disponibilidades monetárias. Nas figuras 24 a 26 encontramos estes indicadores observados por setores para o ano de 2018.

Figura 24. Endividamento (passivo/ativo) das empresas, por atividade económica, Portugal (2018; setores L e S 2017)

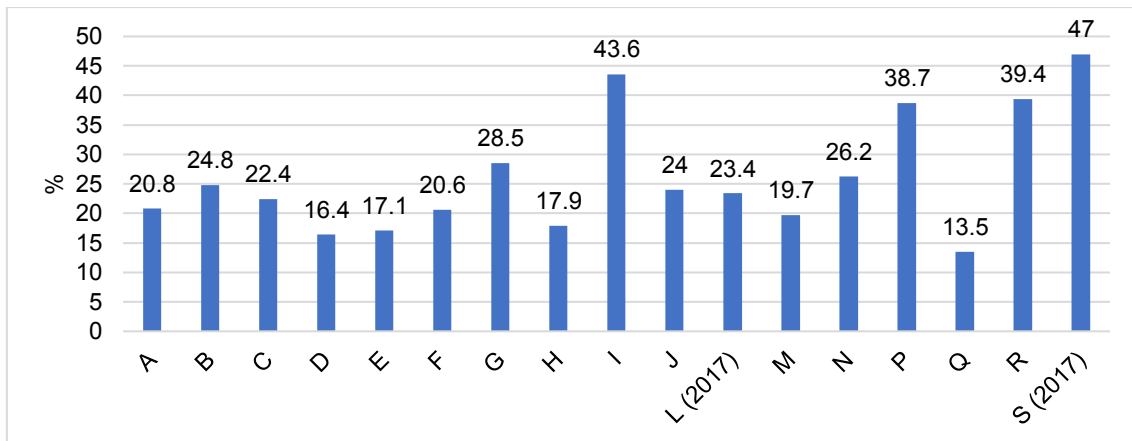


Fonte: Banco de Portugal, [Quadros do Setor](#). Dados consultados a 26/03/2020.

²⁸ Importa esclarecer que a distribuição do emprego segundo a forma jurídica das empresas obedece a uma tendência estável desde o início do milénio – cerca de 75% em empresas constituídas sob a forma jurídica de sociedade e 25% em empresas constituídas em nome individual. Ver INE, [Sistema de contas integradas das empresas](#). Dados consultados a 18/03/2020. Deter-nos-emos no primeiro grupo para observar indicadores de desempenho económico, já que esses indicadores não estão disponíveis para as empresas em nome individual.

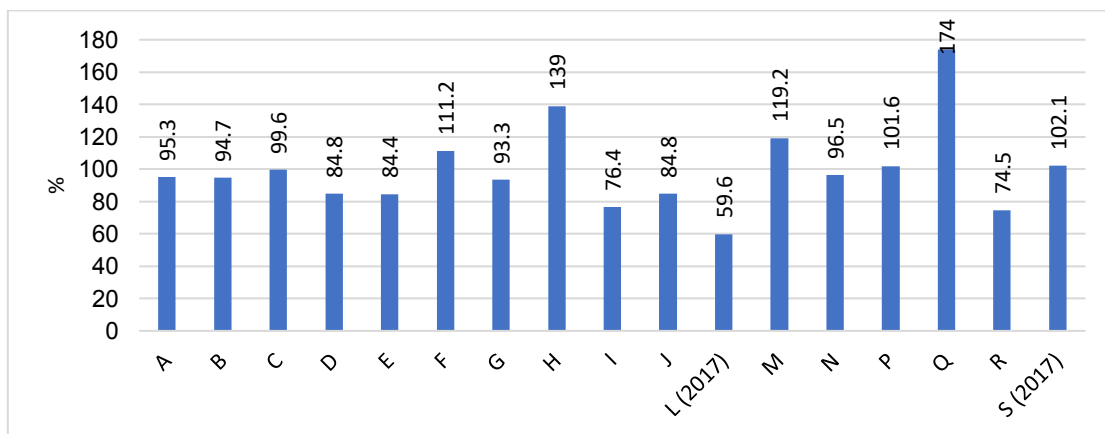
²⁹ Esta capacidade será também tanto maior quanto maior a permeabilidade à digitalização do processo de trabalho das empresas. A possibilidade de migração das atividades para ambiente digital e de manutenção dos processos de trabalho em regime de teletrabalho é, neste quadro, um critério determinante da capacidade das organizações produtivas para continuarem a laborar em setores cuja restrição à sua atividade económica tenha já sido imposta ou o venha a ser.

Figura 25 - Empresas com capital próprio negativo, por atividade económica, Portugal (2018; setores L e S 2017)



Fonte: Banco de Portugal, [Quadros do Setor](#). Dados consultados a 26/03/2020.

Figura 26. Liquidez reduzida (média) das empresas, atividade económica, Portugal (2018; setores L e S 2017)



Fonte: Banco de Portugal, [Quadros do Setor](#). Dados consultados a 26/03/2020.

Constata-se a partir dos indicadores representados nestas figuras um nível de endividamento empresarial elevado, transversal aos diversos setores, associada a descapitalização e potencial insolvência (empresas com capitais próprios negativos) especialmente expressiva em setores de atividades de serviços, como o alojamento e a restauração (I), as atividades de educação (P), as atividades de outros serviços (S), e as atividades de comércio (G). Por sua vez, o rácio médio de liquidez reduzida por setor é particularmente preocupante em setores que se prevê serem particularmente afetados pela quase suspensão temporária da atividade económica e pela retração dos fluxos internacionais, turísticos e de capitais, nomeadamente as atividades imobiliárias (L) e o alojamento e a restauração (I). Foquemo-nos, então, na análise dos agregados empresariais dos setores grandes empregadores (comércio e indústrias transformadoras) e emergentes no emprego e no VAB

(alojamento e restauração, imobiliário e atividades administrativas e dos serviços de apoio) em Portugal (tabela 11).³⁰

Tabela 11. Indicadores económico-financeiros nos setores grandes empregadores e emergentes

| | Setores | C | G | I | L | N |
|----------------|---|-------|-------|------|------|-------|
| Grandes | Endividamento (passivo/ativo) | 56,6 | 67,4 | 50,4 | 91,6 | 78,7 |
| | Empresas com capital próprio negativo (%) | 1,6 | 3,6 | 3,8 | 33,3 | 7,6 |
| | Liquidez reduzida (%) | 90,8 | 72,0 | 84,7 | 42,9 | 80,8 |
| PME | Endividamento (passivo/ativo) | 59,4 | 63,0 | 72,7 | 66,0 | 70,7 |
| | Empresas com capital próprio negativo (%) | 22,6 | 28,5 | 43,7 | 23,6 | 27 |
| | Liquidez reduzida (%) | 106,1 | 105,9 | 74,9 | 53,9 | 101,6 |
| Micro | Endividamento (passivo/ativo) | 73,6 | 69,0 | 88,2 | 67,8 | 70,2 |
| | Empresas com capital próprio negativo (%) | 27,6 | 31 | 47,3 | 23,7 | 28,9 |
| | Liquidez reduzida (%) | 100,1 | 101,3 | 64 | 58,8 | 107,9 |

Fonte: Banco de Portugal. [Quadros do Setor](#). Dados consultados a 26/03/2020.

Nota: Dados referentes a 2018, salvo no agregado das grandes empresas do setor do imobiliário, que se referem a 2017.

Com exceção do setor das atividades administrativas e dos serviços de apoio (N), em que, como vimos, o emprego cresceu nos últimos anos nas empresas de micro e de grande dimensão, os setores do imobiliário (L) e do alojamento e restauração (I), cujo peso no VAB e no emprego estava a crescer a ritmos superiores aos dos restantes setores, viram esse crescimento fortemente apoiado num agregado empresarial de escala reduzida. Comparar, por isso, o setor das atividades administrativas e de serviços de apoio (N), que agrega quase 13% das empresas com mais de 250 trabalhadores em Portugal, com o setor imobiliário (L), onde existe apenas uma empresa dessa dimensão a laborar em 2018³¹ e onde o emprego se encontra fragmentado por um tecido empresarial de forte dispersão jurídica, em larga medida decursivo dos modelos de *franchising* das multinacionais do setor a operar em Portugal, é um exercício arriscado.

A estrutura de capital das empresas depende em grande medida de características específicas dos setores. O alojamento e a restauração (I), embora intensivo em trabalho, apresenta maiores requisitos de capital fixo, pelo que, deste conjunto, é aquele cujas empresas apresentam menor propensão para exercícios de alavancagem financeira – o agregado das grandes empresas do setor apresenta um rácio de endividamento consideravelmente mais reduzido do que o das grandes empresas do imobiliário (L) ou mesmo das atividades administrativas e dos serviços de apoio (N), cujos graus de dependência de capital alheio sugerem maior financeirização da atividade. Essa estrutura de capital oferece, à partida, às empresas do alojamento e

³⁰ Não analisaremos em detalhe o setor das atividades de saúde e de apoio social por três razões: por se tratar de um setor que está a ser fortemente mobilizado para a resposta à crise, por ser aquele em que se verificam menores graus de endividamento e insolvência das empresas (mais robustez da estrutura empregadora), e por apresentar um rácio médio de liquidez reduzida que indica estabilidade de tesouraria e capacidade de cobertura de passivos correntes (é, aliás, o mais alto entre todos os agregados).

³¹ Razão pela qual só estão disponíveis dados para 2017, quando havia seis empresas com mais de 250 trabalhadores a operar em Portugal.

restauração de grande dimensão capacidade para delinear estratégias de manutenção do seu nível emprego. Esta situação inverte-se, todavia, no agregado das microempresas, em que o rácio de endividamento sobe nos setores do imobiliário (L) e das atividades administrativas e dos serviços de apoio (N), assim como no alojamento e restauração (I).

Esta dependência de endividamento das microempresas é alarmante. No caso do alojamento e da restauração, o agregado das microempresas, que emprega mais de 50% do pessoal ao serviço no setor, apresenta lacunas de solvabilidade e de liquidez e um problema de forte descapitalização empresarial: 47,3% das microempresas têm capitais próprios negativos e um rácio médio de liquidez reduzida, que indica que os ativos correntes do agregado cobrem apenas 64% dos seus passivos correntes. Ora, numa situação de paragem da atividade económica, estancamento de fluxos turísticos, cancelamento em massa das estadias nos estabelecimentos hoteleiros em Portugal, e de encerramento total ou parcial das atividades de restauração provocadas pela atual crise pandémica, a capacidade de gerar liquidez está, para estas empresas, extraordinariamente limitada. A sua suscetibilidade económica é, portanto, elevada, especialmente entre as que acumulam situações de elevado endividamento com forte componente de passivos de curto prazo.

No caso das microempresas do setor imobiliário, a sua capacidade de fazer face à atual situação económica dependerá consideravelmente da orientação dos fluxos de capitais externos que anteriormente aí procuraram aplicações em detrimento de investimento produtivo e de carteira, de decisões de investimento dos residentes e da disponibilidade do setor bancário para o crédito imobiliário. Sendo a fuga para a liquidez uma característica do contexto recessivo que se desenha, a manutenção da procura dirigida ao setor imobiliário no futuro próximo é um cenário implausível, pelo que o setor está claramente comprometido, com consequências para o emprego que podem ser importantes pelo efeito noutros setores a ele associados, como a construção. Os impactos na solvabilidade das famílias endividadas por investimentos na aquisição de casa própria ou em alojamento local e no setor financeiro por via da reemergência do crédito malparado não são menos importantes.

No setor das atividades administrativas e dos serviços de apoio (N), que já vimos ser pautado por grande diversidade interna, as empresas de reduzida escala apresentam duas especificidades que as tornam potencialmente menos vulneráveis. A primeira prende-se com a prevalência de atividades cujos processos de trabalho, por não dependerem de produção manual ou de necessária interação presencial (ao contrário do alojamento ou da restauração, ou mesmo das atividades imobiliárias), podem ser realizados em trabalho remoto, permitindo dar continuidade, ainda que parcialmente, a parte das atividades operacionais das empresas. É o caso de atividades de aluguer de bens e equipamentos, de centros de contactos (cujo processo de trabalho é já digitalmente apoiado), das próprias agências de viagens, não obstante a paragem do turismo, e das atividades e serviços de gestão administrativa. Todas elas poderão, em certa medida, socorrer-se de meios digitais para execução dos processos de trabalho. Além disso, o agregado das microempresas no setor apresenta um rácio de liquidez reduzida positivo. Isso significa que, não obstante exista uma percentagem de cerca de 30% de empresas com capitais próprios e resultados operacionais negativos, o agregado apresenta alguma capacidade para fazer face às suas obrigações correntes. Nesta medida, a sua suscetibilidade imediata parece ser menor do que a dos restantes setores emergentes.

O setor do comércio (G) é, como vimos, um dos que regista maior prevalência de empresas de grande dimensão: 126 (12,7% do total nacional de 994), das quais 81 são do subsector do comércio a retalho, onde o ramo alimentar

apresenta especial relevo.³² Entre estas, a estrutura de capital apresenta-se mais estável, com baixa proporção de empresas com capitais próprios negativos. Apesar de o rácio de liquidez se situar abaixo de 1, revelando problemas de tesouraria, o facto é que os restantes indicadores revelam maior robustez económica do agregado, o que assegura elegibilidade no recurso a apoios emergenciais.³³ Mais ainda, considerando a prevalência de empresas que neste setor comercializam produtos alimentares, quer por grosso quer a retalho, a incidência daquelas que tiveram de interromper a sua atividade será provavelmente diminuta relativamente a outros setores.

Não obstante, estes subsectores são também pautados por estabelecimentos de pequena dimensão que atuam sobretudo nos mercados locais. Tendo-lhes sido permitida a continuidade da sua atividade durante o estado de emergência, por comercializarem artigos de primeira necessidade, estes estabelecimentos poderão gozar de alguma margem de manobra nesta fase, ainda que a procura tenha variado negativamente por efeito do confinamento a que a generalidade da população esteve sujeita. Mesmo assim, é importante notar que os pequenos estabelecimentos do setor apresentam indicadores de desempenho económico mais robustos do que, por exemplo, os do alojamento e restauração, onde a percentagem de empresas com capitais próprios negativos é superior e o indicador de liquidez se revela preocupante. É importante notar que, no comércio a retalho, todas as empresas e estabelecimentos que comercializam artigos não essenciais tiveram a sua atividade condicionada, pelo que os indicadores de descapitalização e endividamento podem ser indicativos de maiores dificuldades de sobrevivência, tanto mais quanto o endividamento seja de curto prazo e o condicionamento da atividade se repita no tempo.

Como atrás se fez notar, as indústrias transformadoras continuam a ter um peso relevante na estrutura de emprego em Portugal. A perda de postos de trabalho pós-2008 afetou fortemente este setor em todos os escalões de dimensão de empresa, mas a recuperação fez-se sobretudo no conjunto das de maior dimensão, pelo que atenderemos primeiro a uma análise deste agregado.

As grandes empresas industriais apresentam uma estrutura de capital sólida, com muito baixa percentagem de empresas com capitais próprios negativos (1,6%, cf. tabela 11) – a mais baixa, aliás, entre todos os setores de atividade. Não obstante o indicador de liquidez esteja abaixo de 1, ele indica, todavia, que as obrigações correntes do setor estão em 98% cobertas pelos seus ativos correntes. Além disso, o prazo médio de recebimentos do agregado é de 48 dias³⁴, claramente abaixo da média dos restantes setores, mesmo para as suas grandes empresas, e abaixo do prazo médio de pagamentos, o que indica certa margem de tesouraria para fazer face às contingências agora impostas. É de relevar, ainda, que as atividades industriais se mantiveram em laboração, de forma mais ou menos generalizada, no período de confinamento obrigatório, especialmente nas indústrias transformadoras relacionadas com o setor da saúde (ou que para este converteram a sua atividade) e no setor alimentar e de bebidas, entre outros. De qualquer modo, os indicadores sugerem certa robustez para fazer face ao choque imediato, ficando a sua capacidade de gestão de uma situação de crise mais prolongada sujeita a condicionantes como o grau de exposição a fluxos da procura e oferta nas cadeias de

³² O número de sociedades de grande dimensão divulgado nos Quadros do Setor do Banco de Portugal é substancialmente mais elevado que o número total de empresas com mais de 250 trabalhadores divulgado pelo Sistema de Contas Integradas das Empresas do INE para o setor do comércio. Mantemos, todavia, o uso do referencial do INE, apenas para salvaguardar a coerência das fontes de referência, notando, todavia, que os dados sobre desempenho económico e financeiro aqui usados são os dos Quadros do Setor do Banco de Portugal.

³³ Veremos no ponto sobre as coberturas que, para além da quebra de volume de atividade, que afeta de imediato a tesouraria e liquidez das empresas, a sua estrutura de resultados prévia é determinante no acesso aos apoios emergenciais dirigidos às empresas.

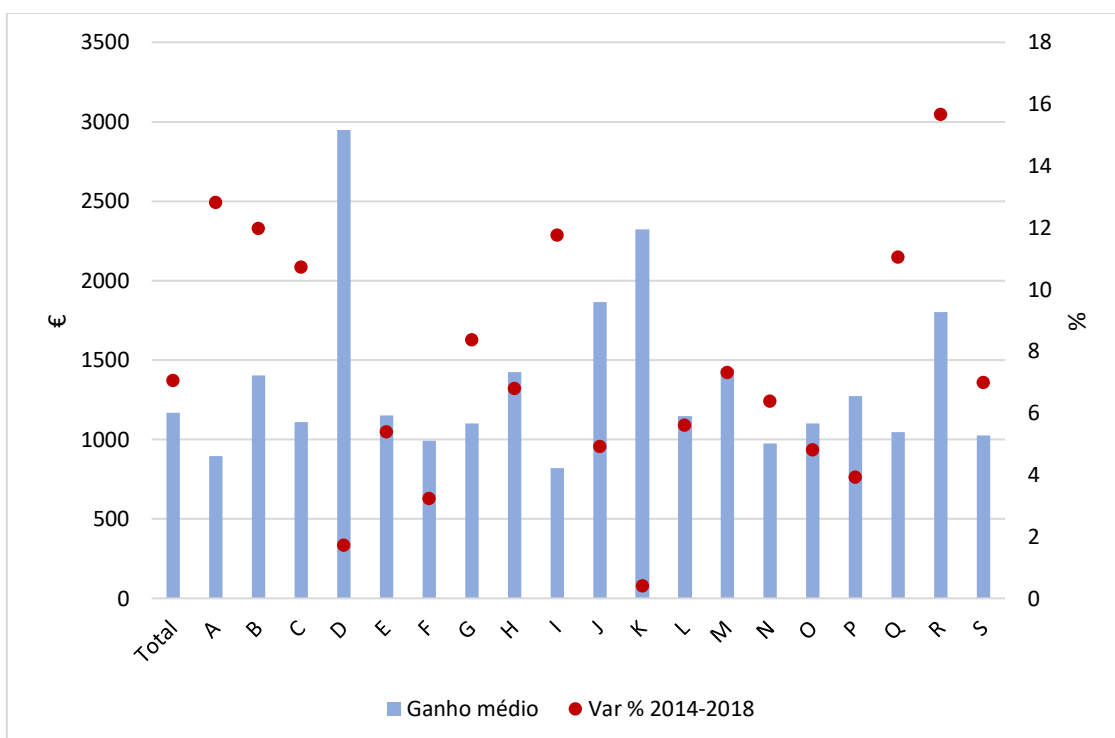
³⁴ Fonte: Quadros do Setor, Banco de Portugal, 2020.

abastecimento internacionais e a sua capacidade de reconversão produtiva para supressão da procura alternativa no mercado interno.

No caso das microempresas da indústria, o panorama muda. O seu nível de endividamento é mais elevado, com uma proporção de empresas em insolvência de 27,6%. Apesar de o indicador de liquidez ser positivo, revelando liquidez de tesouraria no curto prazo, o facto é que os prazos médios de recebimentos são, neste agregado, de 114 dias³⁵, diferenciando-se significativamente da média das empresas de grande porte e sugerindo menor poder negocial na sua cadeia de relações e menor margem de manobra na gestão da tesouraria. Estes desempenhos económicos e financeiros poderão gerar maior dificuldade na obtenção de financiamentos necessários à gestão de contingências geradas por uma eventual desaceleração da procura ou mesmo uma interrupção da atividade.

Se a análise de indicadores de desempenho económico e financeiro revela uma fragilização estrutural do emprego, atribuível à dispersão do tecido empregador, não menos relevantes são indicadores relativos à qualidade do emprego por setores. Por isso, como avançámos atrás, analisamos como suscetibilidade à perda de rendimento (correlativa da perda de emprego) indicadores de ganho médio e a prevalência de salário mínimo entre os trabalhadores dos diversos setores de atividade (ver figuras 27 e 28).

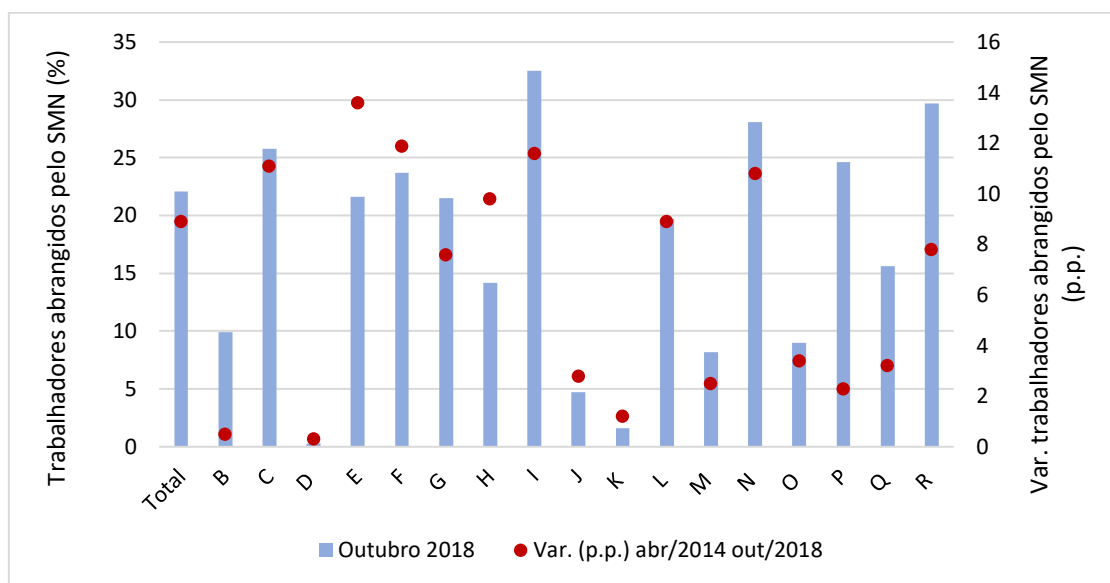
Figura 27. Ganho médio mensal, por atividade económica, Portugal (2018 e 2014-2018)



Fonte: Cálculos próprios a partir de Quadros de Pessoal (GEP/MTSS). Dados consultados a 02/04/2020 no Portal do [INE](#).

³⁵ Fonte: Quadros do Setor, Banco de Portugal, 2020.

Figura 28. Proporção de trabalhadores abrangidos pelo salário mínimo nacional, por atividade económica, Portugal (outubro de 2018, abril de 2014-outubro de 2018)



Fonte: Cálculos próprios a partir de GEP/MTSSS (2016; 2019a).

O que da análise destes indicadores se pode depreender é o facto de a vulnerabilização dos trabalhadores à perda de rendimento ser mais expressiva entre dois dos setores emergentes – alojamento e restauração (I) e atividades administrativas e dos serviços de apoio (N) –, caracterizados por maior abrangência de trabalhadores que auferem o salário mínimo e com níveis médios de rendimento mais baixos que o rendimento médio no conjunto da economia.

Os setores que apresentam prevalência de salário mínimo superior à média do conjunto da economia são o alojamento e a restauração (I), com 32,5% de trabalhadores abrangidos, os outros serviços (S), com mais de 29%, as atividades administrativas e dos serviços de apoio (N), com 28%, e a indústria transformadora (C), com cerca de 26%. Com exceção do setor da água e saneamento (E), onde a variação entre 2014 e 2018 foi superior à dos restantes setores, a variação positiva da prevalência de salário mínimo foi mais expressiva nos setores do alojamento e da restauração e das atividades administrativas e dos serviços de apoio.

Não surpreende, por isso, que a estrutura de ganhos reflita esta prevalência de baixos salários: o alojamento e restauração é o setor cujo ganho médio (indicador que inclui todos os componentes salariais, não apenas o salário base) da população empregada por conta de outrem é mais baixo no conjunto da economia, correspondendo a cerca de 820 euros, sendo seguido do setor primário, onde o ganho médio é de 896 euros, e das atividades administrativas e dos serviços de apoio, onde o valor ascende a 974 euros. Na indústria transformadora, que se afirma ainda com peso expressivo no emprego em Portugal, o ganho médio ultrapassa os 1400 euros mensais.

3.3 Exposições

A recessão sincronizada à escala global, decorrente da crise pandémica, cuja extensão e duração são imprevisíveis, tem vindo a produzir, como consequência imediata, a rutura das cadeias de abastecimento – afetando principalmente os setores mais dependentes de consumos intermédios importados ³⁶ – e a contração do comércio mundial – com maiores consequências para os setores mais dependentes de exportações no conjunto da sua procura final. Este impacto imediato ocorre num contexto em que já era sensível a queda dos fluxos de investimento direto estrangeiro e o agravamento de disputas geopolíticas com repercussão nos fluxos de comércio (UNCTAD, 2019). A conjugação das tendências anteriores com os impactos decorrentes do choque pandémico pode produzir a médio e longo prazo um declínio duradouro do comércio e do investimento internacional que tem vindo a ser descrito como desglobalização ou fragmentação da globalização (El-Erian, 2020).

Por outro lado, mesmo que a procura de consumo privado se contraia moderadamente em consequência das medidas emergenciais que estão a ser adotadas, a procura final de bens de investimento ³⁷ ressentir-se-á do adiamento de projetos característico das situações de incerteza. Os efeitos de persistência da recessão no investimento ficaram claramente inscritos na trajetória dos componentes da procura final em Portugal entre 2007 e 2012 (ver figura 29). No primeiro impacto (2007-2009) o investimento (formação bruta de capital fixo na figura 29) e as exportações regrediram a par, enquanto os componentes da procura interna resistiam. No impacto mediato as exportações recuperaram, ao mesmo tempo que o investimento manteve a rota de declínio, acompanhado, embora de maneira menos expressiva, pelos componentes da despesa de consumo interno, quer das famílias, quer das administrações públicas. Desta vez, dada a sincronização da recessão à escala global, a recuperação rápida das exportações é menos plausível, mas o declínio do investimento a médio-longo prazo é provável.

Justifica-se, assim, que a exposição à procura externa final, a dependência das importações e a dependência do investimento, sejam selecionadas como dimensões críticas da exposição dos diversos setores. Estas exposições, assimetricamente distribuídas entre os diversos setores, podem ser comparadas a partir de dimensões como: (a) o *grau de dependência das importações*; (b) o *grau de dependência das exportações*; e (c) o *grau de dependência do investimento*. A primeira dimensão será medida pelo peso das importações no total de recursos³⁸ de cada setor; a segunda pelo peso das exportações no total de empregos³⁹ (ambas na figura 30); e a terceira pelo peso da procura de investimento na procura final dirigida ao setor (figura 31). Justifica-se também que a dependência relativa ao investimento seja retida como dimensão relevante da exposição dos setores. Esta exposição será aqui medida pelo peso da formação bruta de capital fixo (FBCF) na procura final dirigida aos setores.

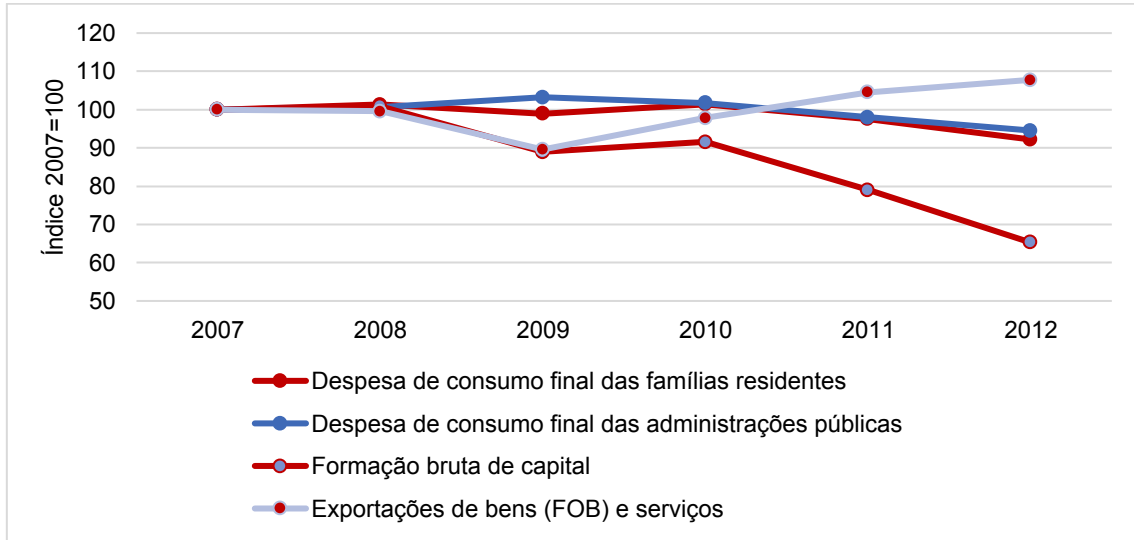
³⁶ Ou seja, de bens e serviços que integram o processo produtivo de bens e serviços finais (que são nele consumidos).

³⁷ Ou seja, bens duradouros que integram a produção não sendo incorporados nos bens e serviços finais (por exemplo, máquinas, equipamentos, etc.).

³⁸ O total dos recursos do setor é a soma da produção do setor com as importações de produtos do setor, as margens de distribuição e os impostos líquidos de subsídios.

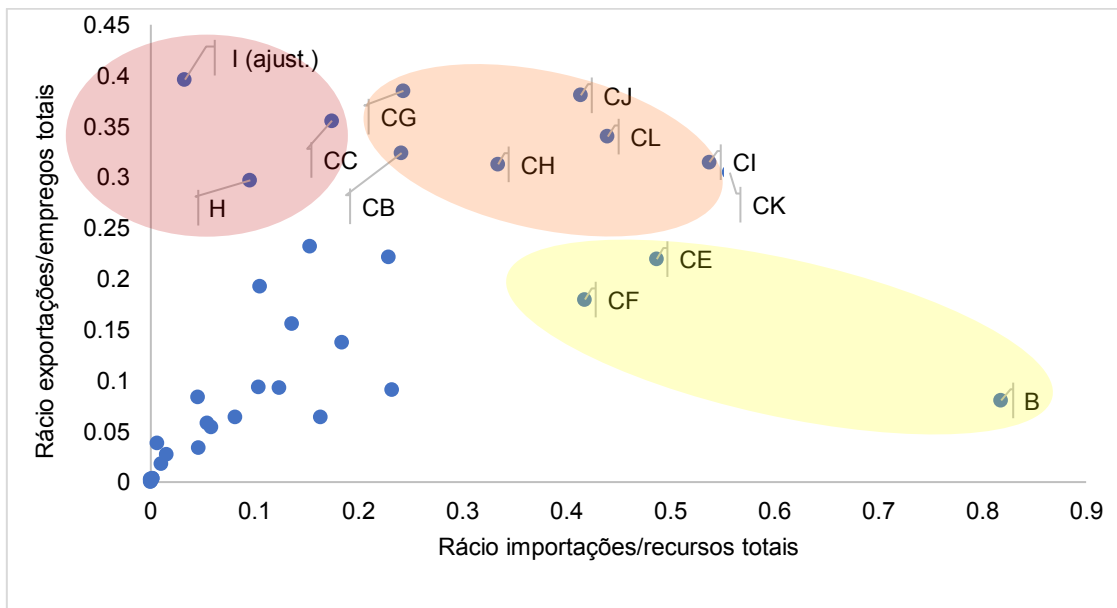
³⁹ O total de empregos refere-se à utilização dos recursos do setor sob a forma de consumos intermédios, consumos finais, investimento e exportações.

Figura 29. Despesa de consumo final das famílias, das administrações públicas, formação bruta de capital e exportações, Portugal (2007-2012)



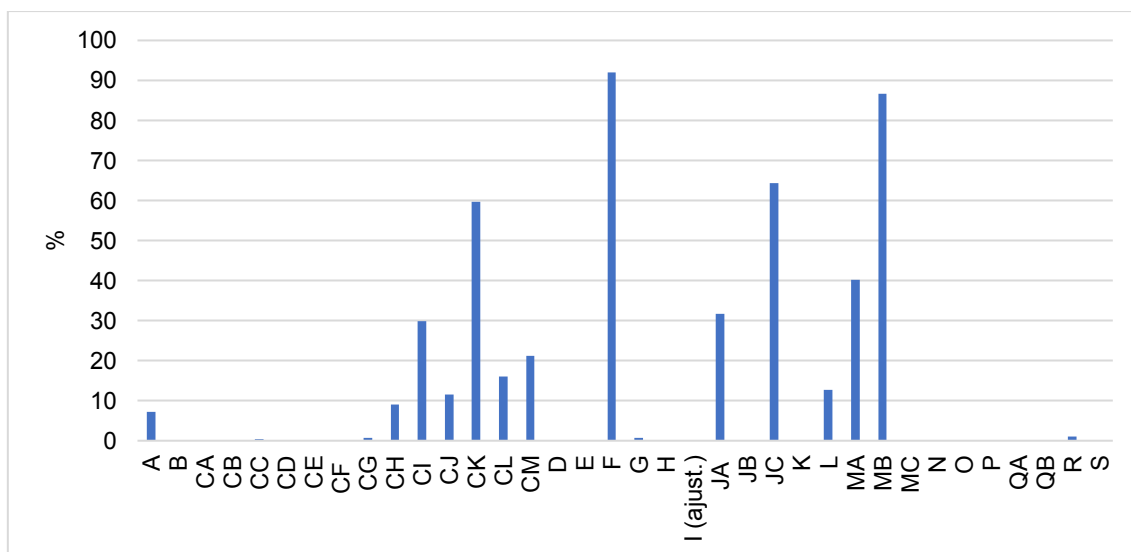
Fonte: INE, [Contas Nacionais](#). Dados consultados a 20/03/2020.

Figura 30. Dependência das exportações e das importações, por atividade económica, Portugal (2016)



Fonte: Cálculos próprios a partir de INE, [Contas Nacionais](#). Dados consultados a 20/03/2020.

Figura 31. Dependência do investimento, por atividade económica, Portugal (2016)



Fonte: Cálculos próprios a partir de INE, [Contas Nacionais](#). Dados consultados a 20/03/2020.

Da comparação entre setores quanto às dimensões de exposição emerge como traço mais saliente a exposição dos setores transacionáveis, com destaque para alguns setores da indústria transformadora, pela exposição ao exterior, e da construção, pela dependência do investimento.

Quanto às exportações e importações, há um conjunto de secções da indústria transformadora, situadas no primeiro quadrante da figura 30, que emergem como duplamente expostas às importações e exportações: indústrias metalúrgicas de base e fabricação de produtos metálicos, exceto máquinas e equipamentos (CH); fabricação de equipamentos informáticos, equipamentos para comunicação, produtos eletrónicos e óticos (CI); fabricação de equipamento elétrico (CJ); fabricação de material de transporte (CL); fabricação de máquinas e equipamentos, n.e. (CK). Além disso, duas secções, também da indústria transformadora – fabricação de produtos químicos e de fibras sintéticas e artificiais (CE), e fabricação de produtos farmacêuticos de base e de preparações farmacêuticas (CF) –, e as indústrias extrativas (B) destacam-se na dependência das importações. Por último, quanto à dependência das exportações, destacam-se, também da indústria transformadora: indústria têxtil, do vestuário, do couro e dos produtos de couro (CB); fabricação de artigos de borracha, de matérias plásticas e de outros produtos minerais não metálicos (CG); indústria da madeira, pasta, papel e cartão e seus artigos e impressão (CC); e dos serviços, alojamento e restauração (I).

Já quanto à dependência do investimento, o setor que mais se destaca é, como não podia deixar de ser, a construção (F), seguida da investigação científica e desenvolvimento (MB) e da consultoria e atividades relacionadas de programação informática (JC) e de setores da indústria transformadora produtores de máquinas e equipamento (CK) e de equipamentos informáticos, equipamentos para comunicação, produtos eletrónicos e óticos (CI) (figura 31).

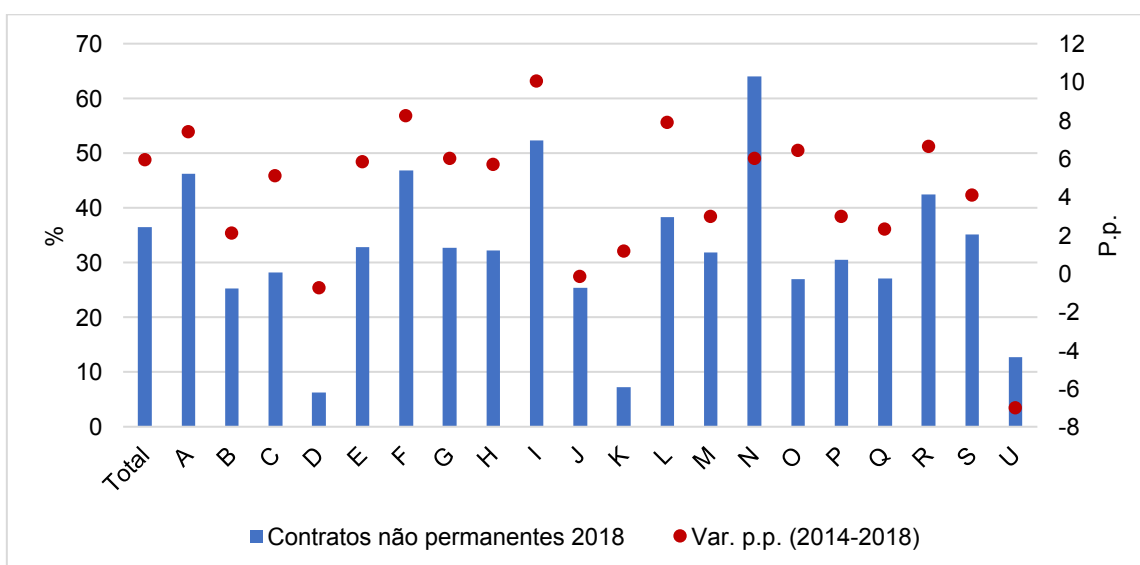
3.4 Coberturas

Os impactos da crise pandémica e dos seus efeitos nos níveis de atividade, emprego e rendimento podem ser mitigados, quer por coberturas primárias e secundárias que são transversais e estão inscritas nas legislações do trabalho e da segurança social, quer por coberturas de emergência mobilizadas no contexto da crise, que visam atuar na proteção do emprego e do rendimento tentando contrariar o encerramento das empresas empregadoras. Analisamos nesta secção a distribuição setorial das coberturas primárias e de exceção, transversais aos diversos setores.

Recordemos que tomámos por cobertura primária a incrustação do emprego num tecido socioinstitucional regulado, o que significa a inscrição da relação de emprego numa organização estável com capacidade de geração e sustentação de postos de trabalho, consagrada num contrato de trabalho regulado por um enquadramento jurídico-normativo protetor do trabalho como parte mais desprotegida da relação de laboralidade. Tomamos, por isso, o peso dos contratos não permanentes no emprego total, bem como o peso do emprego atípico, medido em horas trabalhadas não cobertas por um contrato permanente, como medidas inversas do grau de proteção jurídica do emprego.

Como vimos no capítulo anterior, o peso dos contratos não permanentes é elevado em Portugal relativamente à média da UE, mas a prevalência de contratos não permanentes é mais expressiva em alguns setores do que noutros, nomeadamente nas atividades administrativas e dos serviços de apoio (64%) e no alojamento e restauração (52%), na construção (47%), e no setor primário (46,2%). Mais ainda, o setor em que a prevalência de emprego não permanente mais cresceu entre 2014 e 2018 foi o do alojamento e da restauração (10 p.p.), a que se seguem a construção e o imobiliário, ambos com crescimentos na ordem dos 8 p.p. (figura 32).

Figura 32. Prevalência e variação de trabalhadores com contratos não permanentes, por atividade económica, Portugal (2018 e 2014-2018)

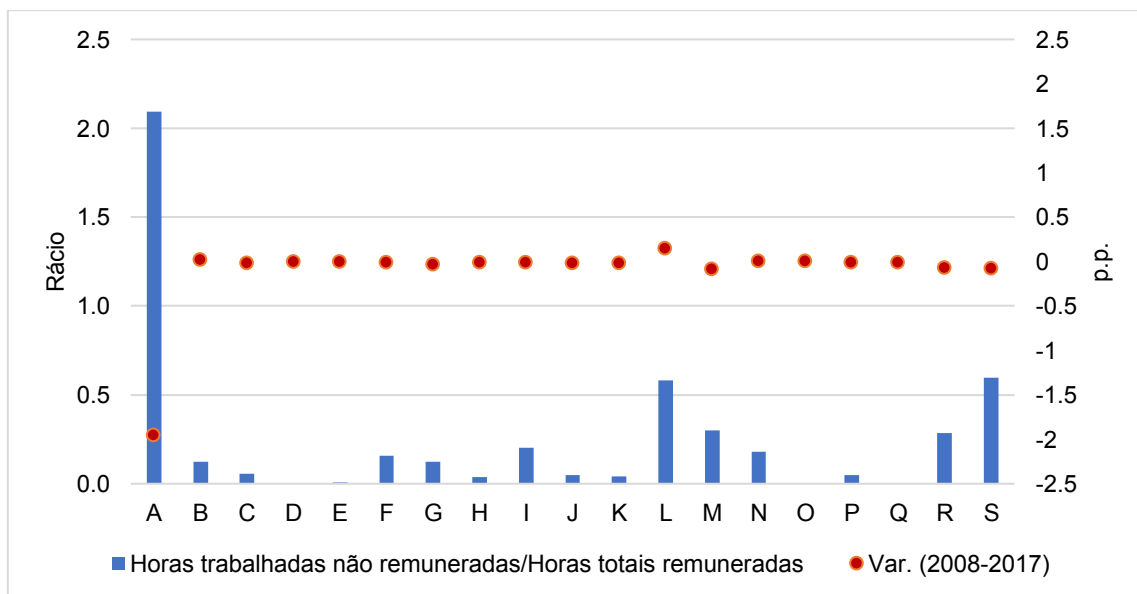


Fonte: Cálculos próprios a partir de GEP/MTSSS (2016, pp. 18 e 19; 2019a, p. 30).

O panorama relativo à distribuição por setores do emprego “atípico” – aqui considerado no sentido estrito *de trabalho não remunerado* ⁴⁰ – é diferente. Este tipo de emprego, muitas vezes dependente, mas sem contrato de trabalho formalmente celebrado ou assumindo formas de prestação de serviços, tem: (i) uma escassa cobertura primária, na medida em que o seu enquadramento jurídico é menos protetor, o que facilita a sua dissolução unilateral; e também (ii) uma insuficiente cobertura secundária, na medida em que o acesso às coberturas da segurança social, em caso de privação do rendimento devido ao desemprego ou a doença e outras contingências, é muito limitado. Na medida em que esse tipo de emprego tende a prevalecer mais nuns ramos do que noutros, existem setores que se caracterizam precisamente por uma dupla deficiência de coberturas – quer primária, pelo recurso a formas precárias de emprego, quer secundária, pela menor proteção no desemprego que está associada a tais formas de integração no mercado de trabalho.

Medindo o peso do emprego atípico pelo rácio da diferença entre horas de trabalho atípico (horas trabalhadas totais menos horas trabalhadas remuneradas) e horas trabalhadas remuneradas (de acordo com os conceitos e dados das Contas Nacionais), verificamos, sem surpresa, que a agricultura (A) é o setor em que o emprego atípico mais prevalece e também aquele onde mais regrediu entre 2008 e 2017 (figura 33).

Figura 33. Prevalência de emprego “atípico”, por atividade económica, Portugal (2017 e 2008-2017)



Fonte: Cálculos próprios a partir de INE, [Contas Nacionais](#). Dados consultados a 20/03/2020.

Nota: Emprego “atípico” refere-se ao peso do emprego não remunerado no emprego remunerado total, medido em horas trabalhadas. Ver nota de rodapé n.º 40.

Além do setor primário, os setores que se destacam no recurso ao emprego atípico são, por ordem decrescente, os outros serviços (S), o imobiliário (L), as atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares (M), o

⁴⁰ Esta definição obedece aos critérios adotados nas Contas Nacionais, que incluem no conjunto “emprego remunerado” os seguintes casos: pessoas ligadas a um empregador por contrato de trabalho; servidores do Estado; donos de sociedades quando trabalhem nas mesmas; estudantes remunerados (em dinheiro ou género); trabalhadores domésticos remunerados; pessoas empregadas por agências de trabalho temporário. Na categoria de “emprego não remunerado” estão incluídos os trabalhadores por conta própria “únicos proprietários, ou proprietários conjuntos, das empresas não constituídas em sociedade em que trabalham” (Regulamento (UE) N.º 549/2013, p. 349), e ainda as seguintes categorias: trabalhadores familiares não remunerados; outros trabalhadores domiciliários; trabalhadores de atividades para autoconsumo. A definição usada nas Contas Nacionais difere substancialmente de uma definição sociológica mais lata de emprego “atípico”, que usaremos no capítulo seguinte.

alojamento e restauração (I) e as atividades administrativas e dos serviços de apoio (N), não sendo negligenciável, ainda, o comércio (G) e a construção (F). Poderíamos, por isso, concluir que o setor terciário (as atividades de serviços, em geral) apresenta maior propensão para recorrer a emprego atípico comparativamente à indústria (C) e aos setores da água e saneamento (E) e energético (D), ou à administração pública (O). Não é também de descurar que os setores que apresentaram variação positiva no recurso a trabalho atípico foram o imobiliário (L) e as atividades administrativas e dos serviços de apoio (N).

Estes dados atestam que o emprego criado em Portugal ao longo dos anos da retoma económica é, nas suas características estruturais, extremamente precário e vulnerável nesta época de crise: porque dependente do crescimento de setores com um tecido empresarial muito fragmentado, cujas empresas, de muito reduzida dimensão, evidenciam insuficiente robustez económica, recorrendo acima da média a relações de emprego pautadas pela precariedade contratual (baixa cobertura primária) e com estruturas de rendimento muito baixas.

A somar a tal vulnerabilização do emprego e do rendimento, que se revela estruturalmente inscrita nos setores geradores de emprego nos últimos anos, a quase suspensão da atividade económica decorrente da atual crise pandémica veio acionar suscetibilidades e exposições estruturais – riscos potenciais, portanto –, ao impactar diretamente as entidades empregadoras e reclamar, em Portugal e na generalidade dos países, um conjunto de medidas excecionais orientadas para a salvaguarda das empresas, do emprego e do rendimento.

Embora excecionais, algumas destas medidas enquadram-se em políticas e programas que, de alguma forma, já as endereçavam, como é o caso do Programa Capitalizar, que reconhecia o risco inscrito na descapitalização generalizada do tecido empregador português.⁴¹ Outras mobilizam dispositivos jurídicos ao dispor, como o *layoff*, com o intuito de apoiar as empresas na manutenção de postos de trabalho ou reforçar a cobertura primária do emprego; e outras, ainda, recorrem ao alívio regulatório de programas existentes, como o Portugal 2020, aligeirando os encargos previstos no curto prazo, mantendo a transferência de verbas previstas nos acordos já estabelecidos com as empresas, e diferindo os pagamentos programados.⁴²

Para simplificar, estas medidas de exceção são apresentadas nos seguintes conjuntos: (a) medidas de facilitação da relação com o setor financeiro, com o objetivo de apoiar o acesso ao financiamento e evitar o incumprimento de obrigações creditícias que suscitem a emergência de situações de falência e insolvência das empresas; (b) medidas de apoio direto à manutenção de postos de trabalho; (c) medidas relativas à fiscalidade; (d) apoios ao reposicionamento de Portugal nas cadeias de valor globais.

a. Facilitação na relação com o setor bancário

O Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março, definiu um conjunto de medidas excecionais de proteção dos créditos dos particulares, das empresas e das instituições de solidariedade social, que visam evitar situações de estrangulamento financeiro. Previa o diferimento do cumprimento de obrigações dos beneficiários para com o

⁴¹ Cientes das características e das suscetibilidades do tecido empresarial português, os XXI e XXII Governos tinham vindo a adotar um conjunto de medidas com o objetivo de robustecer a situação económica e financeira das empresas portuguesas. Seguindo as recomendações da Estrutura de Missão para a Capitalização das Empresas criada em 2015, por Resolução do Conselho de Ministros, o Programa Capitalizar (Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/2016, de 18 de agosto), havia sido aprovado em 2016 para a operacionalização de uma estratégia de recapitalização das empresas e de redução dos seus elevados níveis de endividamento.

⁴² Decreto-Lei n.º 10-L/2020, de 26 de março e Resolução do Conselho de Ministros n.º 11-A/2020, de 23 de março.

sistema financeiro e uma moratória de créditos, proibindo a revogação, pelas instituições do setor financeiro, das linhas de crédito contratadas, bem como a prorrogação ou suspensão dos créditos até fim desse período.⁴³ Entre as empresas elegíveis excluíram-se empresas de grande dimensão, ficando a coberto desta moratória com garantia pública apenas as micro, pequenas e médias empresas desde que, tal como as instituições de solidariedade social, não estivessem já em situação de incumprimento.⁴⁴

Para além desta medida, que visa evitar o agravamento das situações de incumprimento – e, por esta via, contribuir para a estabilidade no curto prazo do próprio sistema financeiro ao evitar o aumento de imparidades de crédito –, o XXII Governo tem vindo a anunciar, no seguimento das recomendações da Comissão Europeia,⁴⁵ diversas linhas de crédito cobertas pelo sistema de garantia pública,⁴⁶ que têm como objetivo assegurar que as empresas obtêm o financiamento necessário à composição de fundo maneio e de liquidez da sua tesouraria. Essas linhas de crédito dividem-se em três grupos: (i) Linhas de Crédito Capitalizar COVID-19; (ii) Linhas de Apoio à Economia COVID-19; e (iii) linha para as microempresas do turismo.

As Linhas de Crédito Capitalizar COVID-19 tinham⁴⁷ um teto de 400 milhões de euros, dos quais 320 milhões se destinam a necessidades de fundo de maneio das empresas, e os restantes 80 milhões à promoção da oferta de crédito para gestão de tesouraria. As Linhas de Apoio à Economia COVID-19 apresentavam um teto de 3 mil milhões de euros, que se distribuiu por diferentes setores de significativa importância para o emprego em Portugal e cujas operações estão a ser particularmente afetadas pelo confinamento e a rutura das cadeias de abastecimento globais: indústria (têxtil e vestuário, calçado, indústrias extrativas e indústrias da madeira e cortiça), turismo (alojamento, restauração, agências de viagens e organização e animação de eventos). Por último, uma linha de crédito para as microempresas do turismo financiada pelo Turismo de Portugal, I.P., que alocou 60 milhões de euros exclusivamente para este agregado. Esta linha difere substancialmente das demais, como veremos.

Às Linhas Capitalizar COVID-19 puderam candidatar-se empresas de qualquer escalão de dimensão e setor de atividade – com exceção das empresas das atividades financeiras e dos setores abrangidos nas Linhas de Apoio à Economia COVID-19.⁴⁸ Puderam também candidatar-se empresários em nome individual, desde que com contabilidade organizada. Todas as empresas candidatas ficaram sujeitas à condição de situação fiscal e contributiva regularizada e à de apresentação de uma situação líquida positiva no último exercício. As operações elegíveis são aquelas previstas em cada uma das linhas contidas nesta categoria – fundo de maneio e apoio à tesouraria, na modalidade de *plafond* de crédito em sistema de *revolving*. O teto máximo da operação por

⁴³ De acordo com o art. 3.º do Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março, estão excluídas desta medida as seguintes operações: “(a) Crédito ou financiamento para compra de valores mobiliários ou aquisição de posições noutros instrumentos financeiros, quer sejam garantidas ou não por esses instrumentos; (b) Crédito concedido a beneficiários de regimes, subvenções ou benefícios, designadamente fiscais, para fixação de sede ou residência em Portugal, incluindo para atividade de investimento, com exceção dos cidadãos abrangidos pelo Programa Regressar; (c) Crédito concedido a empresas para utilização individual através de cartões de crédito dos membros dos órgãos de administração, de fiscalização, trabalhadores ou demais colaboradores.”

⁴⁴ *Vd.* especificidades no art. 2.º do Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março.

⁴⁵ *Vd.* Comunicação da Comissão Europeia (2020), de 13 de março de 2020, relativa a uma resposta económica coordenada ao surto de COVID-19.

⁴⁶ Reguladas pelo regime especial de garantias do Estado, previsto nos arts. 11.º e 12.º do Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março, bem como pelos regulamentos comunitários relativos aos apoios dos Estados-membros às empresas em compatibilidade com as normas de concorrência do mercado interno (Regulamento (CE) n.º 1998/2006, da Comissão, de 15 de dezembro; Regulamento (UE) n.º 1407/2013 da Comissão, de 18 de dezembro de 2013; Regulamento (UE) n.º 651/2014 da Comissão de 16 de junho de 2014).

⁴⁷ O Relatório do Estado de Emergência apresentado pelo Governo à Assembleia da República esclarece, à data de 22 de abril de 2020, que o montante desta linha havia já sido esgotado (Ministério da Administração Interna, 2020). A dotação das diversas linhas foi, todavia, reforçada (ver caixa no final do capítulo).

⁴⁸ Tendo as PME de estar devidamente certificadas pelo Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação (IAPMEI) e as grandes empresas de ter uma avaliação de crédito de, pelo menos, B- (PME Investimentos, 2020).

empresa foi de 1,5 milhões de euros, mas cada empresa pôde candidatar-se a ambas as tipologias de operações, o que permitia ascender a verba por empresa a 3 milhões de euros. Ora, usando o teto máximo por referência, percebemos que a cobertura destas linhas poderá ser extremamente limitada: 213 empresas nas operações de fundo de maneio e 53 nas de apoio à tesouraria.

Por sua vez, às Linhas de Apoio à Economia COVID-19 puderam candidatar-se empresas de qualquer dimensão, havendo, todavia, um teto específico para cada agregado dimensional, que difere consoante o setor de atividade a que a linha se dirige. Assim, às empresas que têm até 49 trabalhadores (micro e pequenas) foi destinado: 30,8% (400 milhões de euros) do montante afeto aos setores industriais; 33,3% do montante (300 milhões de euros) da linha destinada ao setor do alojamento; 45% (270 milhões de euros) da linha para a restauração; e 37,5% (75 milhões de euros) da dotação total destinada às agências de viagens e atividades de organização e animação de eventos. O restante de cada setor visou responder às empresas de média e grande⁴⁹ dimensão. É importante notar que entre as operações elegíveis nestas linhas setoriais de apoio à economia constam apenas operações de apoio à tesouraria. Os tetos máximos estabelecidos são de 50 000 euros para microempresas, 500 000 euros para pequenas e de 1 500 000 euros para médias e grandes empresas até 3000 trabalhadores.

De notar, também, que estas operações não são isentas de custos para os contraentes. Às Linhas Capitalizar COVID-19 aplicam-se taxas de juro fixas ou variáveis indexadas à Euribor, a acordar entre as partes, e o *spread* varia mediante a titularidade, ou não, do estatuto de PME Líder por parte da empresa contraente e da sua avaliação de crédito, podendo ir de 1,928% a 3,278%. Às Linhas de Apoio à Economia COVID-19 aplicam-se também taxas de juro fixas ou variáveis indexadas à Euribor, como no primeiro caso, com um *spread* que varia entre 1% e 1,5% conforme o prazo do empréstimo. Ambas estão cobertas por garantia pública – no primeiro caso, até 80% do capital em dívida; no segundo caso, até 90% do capital para micro e pequenas empresas e até 80% do segmento das médias empresas, *small mid cap* e *mid cap*,⁵⁰ o que significa que o risco em que os credores normalmente incorrem numa operação desta natureza se encontra quase completamente socializado, pelo que são difíceis de compreender os níveis relativamente elevados quer das taxas de juro, quer do *spread*, relativamente a outras modalidades de crédito.

Quanto à linha de crédito criada pelo Despacho Normativo n.º 4/2020, de 25 de março, direcionada para as microempresas do turismo, com um *plafond* orçamental de 60 milhões de euros, assegurada pelo Turismo de Portugal, I.P., a garantia pública não foi prevista. A linha assume, aliás, contornos de grande especificidade. O montante máximo a que cada microempresa pôde aceder foi de 20 000 euros, pelo que se enquadra no conceito de microcrédito e beneficia de taxas de juro 100% bonificadas. Não obstante seja apresentada como uma linha direcionada a necessidades de tesouraria, os montantes serão atribuídos mensalmente num valor máximo de 750 euros por cada trabalhador da empresa, até um limite de três meses ou até ser atingido o teto de 20 000 euros por empresa. O capital em dívida pode ser amortizado até três anos, incluindo 12 meses de período de carência. Todavia, como se lê no referido despacho, “para garantia do reembolso do apoio financeiro,

⁴⁹ É importante notar que na informação disponibilizada pelo Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas e à Inovação, a designação de grande empresa não é utilizada, sendo antes substituída pela recente designação de empresas de *média capitalização* e *pequena-média capitalização*, ou *mid cap* e *small mid cap*, respetivamente. Ora, esses termos referem-se a empresas que, não sendo PME (i.e., sendo empresas com mais de 250 trabalhadores), empreguem menos de 3000 pessoas (*mid cap*) ou menos de 500 pessoas (*small mid cap*) (Decreto-Lei n.º 81/2017, de 30 de junho) e que correspondem a uma parte residual no universo do tecido empresarial português.

⁵⁰ Definição em nota de pé de página anterior.

um dos sócios da microempresa mutuária deve prestar a respetiva fiança pessoal no momento da contratação do apoio”.

Importa salientar que estas linhas de crédito estão, de facto, condicionadas à “manutenção de postos de trabalho”. As empresas contraentes de crédito nas Linhas de Apoio à Economia COVID-19 foram obrigadas a declarar o compromisso de manutenção dos contratos de trabalho até 31 de dezembro de 2020, face ao número de trabalhadores na empresa a 1 de fevereiro de 2020.⁵¹ As contraentes de crédito assegurado pelo Turismo de Portugal estão submetidas ao mesmo compromisso, mas face ao número de trabalhadores a 29 de fevereiro de 2020.⁵² Estas medidas, baseadas no crédito com garantia pública, podem ser interpretadas como uma espécie de parceria público-privada de *seguro de emprego*: os bancos geram a liquidez de que as empresas necessitam, o Estado intermedeia a relação caucionando-a sob condição de que os beneficiários, as empresas, transfiram o “benefício” para os seus trabalhadores sob a forma de manutenção dos seus empregos. Mas, enquanto formas de cobertura excecional, elas são passíveis de questionamento pela marcada assimetria nas condições de acesso por parte de micro e pequenas empresas e de outras de maior dimensão. Como o próprio Programa Capitalizar reconhecia na sua génese, há um problema de descapitalização profunda do tecido empresarial português que é atribuível à muito pequena dimensão das empresas em setores de baixo valor acrescentado. Há, naturalmente, muitos fatores a concorrer para este problema, mas entre eles figura também a sucessão de políticas de ativação que transferiram para os indivíduos a responsabilidade de investimento em capacidades produtivas e na geração de emprego, resultando numa estrutura empresarial de microempresas descapitalizadas que têm sido pouco mais que veículos para a geração de um salário para os seus “proprietários”.

Neste quadro cabe questionar a razoabilidade que subjaz à decisão de executar um sistema de garantia pública para mais de 1500 milhões de euros destinados a empresas que têm entre 250 e 3000 trabalhadores (o segmento das *small mid caps* e *mid caps*, que apresentam uma trajetória de acumulação que lhes permitiu crescer até tal dimensão), mas exigir a um microempresário uma fiança pessoal para os 750 € por mês que, a crédito, o instituto Turismo de Portugal lhe assegura como alternativa de subsistência para si e para os demais trabalhadores ao serviço na sua empresa.

As medidas são também discutíveis pelo enviesamento no sentido do crédito e do endividamento, em detrimento da subsídio direta. Para as situações de microempresarialidade o conjunto das medidas de emergência – urgentes, como é urgente e necessária a sua condicionalidade à manutenção de postos de trabalho – baseadas no crédito tende a reproduzir desproteções e a precipitar a prazo incumprimentos que não só se traduzem em falências e destruição de emprego, como em mais despesa pública, em consequência do acionamento das garantias.

É questionável, por último, o papel de charneira atribuído à banca. A delegação de competências na banca, além de acarretar despesas adicionais relacionadas com comissões e margens de intermediação (e benefícios desproporcionados), envolve o risco de ocorrência de seleção adversa na atribuição do crédito, isto é, de atribuição de crédito a quem consegue fazer prova de solvência (e, portanto, menos dele necessita) em

⁵¹ Tal como se lê na página de Internet da Sociedade Portuguesa de Garantia Mútua, em: <https://www.spgm.pt/pt/catalogo/linha-de-apoio-a-economia-covid-19/https://www.spgm.pt/pt/catalogo/linha-de-credito-covid-19/>

⁵² Para informação de maior detalhe sobre a limitação dos despedimentos ver Lamelas e Silva (2020).

detrimento de micro e pequenas empresas que, podendo ter dificuldade em provar a sua solvabilidade, são, no seu conjunto, garante de muitos postos de trabalho.

b. Apoios diretos à manutenção dos postos de trabalho

No entanto, nem todas as medidas passam pelo crédito. O Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, previa ainda um conjunto de medidas de apoio direto à manutenção de postos de trabalho para entidades privadas, incluindo do setor social, que se encontrem em situação de crise empresarial. Por situação de crise empresarial, o referido decreto entende empresas que tenham, por força da declaração do estado de emergência⁵³ ou de interrupção das cadeias de abastecimento, encerrado total ou parcialmente os seus estabelecimentos ou tenham visto reduzir a sua faturação em pelo menos 40% face à média mensal dos dois meses anteriores ao pedido, ou face ao período homólogo do ano anterior ou, para quem tenha iniciado a atividade há menos de 12 meses, à média desse período. As medidas, que analisaremos de seguida, estão sob a condição de manutenção de postos de trabalho, mas, ao contrário do que acontece com as linhas de crédito, que fixam em período anterior (1 de fevereiro de 2020 no caso das Linhas de Apoio à Economia COVID-19 e 29 de fevereiro 2020 no caso da linha de apoio às microempresas do turismo) ao recurso à medida a “data de controlo” da manutenção do nível de emprego, este diploma restringe a manutenção do nível de emprego apenas ao período de benefício das medidas e aos 60 dias posteriores (art.º 13.º do Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março).

Entre essas medidas constam o (i) o apoio extraordinário à manutenção de contrato de trabalho, com ou sem formação, em caso de redução temporária do período normal de trabalho ou da suspensão do contrato de trabalho, nos termos dos arts. 298.º e seguintes do Código do Trabalho (*layoff*); (ii) plano extraordinário de formação; (iii) incentivo financeiro extraordinário para apoio à normalização da atividade da empresa; (iv) isenção temporária do pagamento de contribuições para a Segurança Social a cargo da entidade empregadora.

No primeiro caso, as empresas em situação de crise empresarial puderam recorrer a um apoio extraordinário à manutenção de postos de trabalho, que se traduz num auxílio ao pagamento de remunerações nos termos definidos no n.º 4 do art. 305.º do Código do Trabalho. Na prática, isto significa que, recorrendo ao regime de *layoff* (redução do horário normal de trabalho ou suspensão temporária dos contratos de trabalho de parte ou da totalidade dos trabalhadores), a empresa beneficia ou de um apoio financeiro no valor de 70% de 2/3 da remuneração ilíquida dos trabalhadores abrangidos, assegurando o Orçamento de Estado o pagamento desse montante, sendo o remanescente (30%) suportado pela entidade empregadora.⁵⁴ Como a este benefício acresce a isenção de pagamento de taxa social única, os empregadores foram financiados em 70,4% dos encargos salariais.

Estas medidas tiveram a duração máxima inicial de um mês, prorrogável até um máximo de três meses, sendo acumuláveis com um incentivo financeiro extraordinário para apoio à retoma da atividade da empresa, a

⁵³ Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, e Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, que regulamenta a aplicação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República.

⁵⁴ É importante esclarecer que, não obstante o Código de Trabalho determine que 70% do valor é suportado pela Segurança Social, o art. 16.º do Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, estabelece que “os valores da compensação retributiva da responsabilidade da Segurança Social pagos ao abrigo do presente decreto-lei são financiados pelo Orçamento do Estado”, não onerando, deste modo, a conta da Segurança Social.

conceder pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) e pago de uma só vez, com o valor de uma RMMG por trabalhador.

Alternativa e complementarmente à medida de *layoff*, os empregadores tiveram disponível um apoio extraordinário para formação profissional a tempo parcial, mediante um plano de formação definido em conjunto com o IEFP, de modo a assegurar a manutenção dos postos de trabalho e o reforço das competências dos trabalhadores abrangidos. O apoio extraordinário financiado pelo IEFP tinha o limite de 50% da retribuição ilíquida, com o limite máximo de uma RMMG.

De referir ainda que todas estas medidas ficaram sujeitas a um articulado de incumprimento a que nos importa atender. No art. 14.º, o Decreto-Lei n.º 10-G/2020 estipulou que configuram situações de incumprimento e correlativo dever de restituição do apoio, entre outras: (i) as situações de despedimento, exceto por facto imputável ao trabalhador, que apresentam as limitações atrás referidas e ainda as identificadas noutra lugar (Lamelas & Silva, 2020); (ii) o não cumprimento das obrigações retributivas devidas aos trabalhadores, não especificando os termos a partir dos quais estas obrigações retributivas deverão ser apuradas, devendo entender-se, portanto, o que está estipulado no art. 258.º do Código do Trabalho – que o conceito de “retribuição” compreende a retribuição base e outras prestações regulares e periódicas feitas, direta ou indiretamente, em dinheiro ou em espécie pelo empregador aos seus trabalhadores; e (iii) a distribuição de lucros durante a vigência das obrigações decorrentes da concessão do incentivo, sob qualquer forma, nomeadamente a título de levantamento por conta.

Atente-se, todavia, a que, não obstante as medidas estejam a mobilizar fundos do Orçamento de Estado para 2020, tendo já sido declarado o prolongamento de diversas medidas ao longo do primeiro trimestre de 2021, não está a ser exigido qualquer esforço aos acionistas e proprietários de empresas com resultados líquidos positivos no ano de 2019, ou nos anos anteriores ou sequer nos vindouros. Se há um compromisso coletivo com a manutenção da viabilidade económica das empresas, por razão da manutenção dos postos de trabalho, e se os empregadores ficam, ao contrário dos trabalhadores, isentos do pagamento de contribuições para a Segurança Social (onerando, deste modo, duplamente os trabalhadores, ao fazer pesar as contribuições sobre a liquidez remuneratória nos meses em que vigoram os apoios, mas também ao subtrair ao seu seguro social as contribuições a que os empregadores estariam obrigados), seria de grande razoabilidade que as empresas com resultados positivos fossem convocadas ao reforço da capitalização das suas empresas através da inibição da distribuição pelo menos no exercício de 2021, no sentido de partilhar os custos desta crise e de robustecer economicamente as entidades empregadoras. A mobilização coletiva na responsabilização pelos custos e riscos em que incorremos pela quase suspensão da atividade económica não pode circunscrever-se às classes dependentes do trabalho, sendo necessária a mobilização de todos, incluindo os proprietários das empresas de maior dimensão.

c. Fiscalidade

Estão também em vigor medidas de flexibilização das regras fiscais e de contribuições sociais, previstas no Decreto-Lei n.º 10-F/2020, de 26 de março, que estabeleceu, entre outras medidas, a flexibilização de pagamentos relativos ao imposto sobre valor acrescentado (IVA), retenções na fonte de imposto sobre

rendimento das pessoas singulares (IRS) e imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC) e contribuições devidas pelas entidades empregadoras e trabalhadores independentes.⁵⁵

Este regime prevê que as obrigações fiscais⁵⁶ de certos sujeitos passivos possam realizar-se em três ou seis prestações mensais, sem juros, abrangendo os que (i) tenham um volume de negócios até 10 milhões de euros em 2018, ou (ii) cuja atividade se enquadre nos setores encerrados nos termos do art. 7.º do Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, ou ainda (iii) que tenham iniciado a atividade em, ou após, 1 de janeiro de 2019 (desde que não tenham obtido volume de negócios em 2018), e que (iv) declarem e demonstrem uma diminuição da faturação comunicada através do e-Fatura – com referência ao volume de negócios – de, pelo menos, 20% na média dos três meses anteriores ao mês em que exista esta obrigação, face ao período homólogo do ano anterior.

Este decreto prevê ainda o direito ao diferimento do pagamento de contribuições às entidades empregadoras do setor privado empresarial e social que tenham menos de 50 trabalhadores. Este direito é alargado a empresas de maior dimensão que observem as seguintes condições: (i) tenham entre 50 e 249 trabalhadores (empresas de dimensão média), desde que a sua faturação apresente uma queda de 20% face ao período homólogo do ano anterior ou, no caso de ter iniciado a atividade há menos de 12 meses, à média do período de atividade decorrido; (ii) tenham 250 ou mais trabalhadores, desde que a sua faturação apresente uma queda de 20% face ao período homólogo do ano anterior ou, no caso de ter iniciado a atividade há menos de 12 meses, à média do período de atividade decorrido, e se trate, cumulativamente (a) de instituição particular de solidariedade social ou equiparada, ou (b) de empresa com atividade registada nos setores encerrados nos termos do Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, ou nos setores da aviação e do turismo, relativamente ao estabelecimento ou empresa efetivamente encerrados, ou (c) de empresa com atividade suspensa, por determinação legislativa ou administrativa, nos termos previstos no Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, na Lei de Bases da Proteção Civil, ou na Lei de Bases da Saúde.

Isto significa que as entidades empregadoras em situação de crise empresarial estão também abrangidas pelo diferimento do cumprimento das suas obrigações fiscais, o que funciona como um crédito temporário concedido pelo Estado às empresas. Relativamente às contribuições sociais, para além da isenção total de pagamento de contribuições devidas pelas entidades empregadoras em situação de crise empresarial, também aquelas que o não estão mas façam prova de uma quebra de 20% da sua faturação ou volume de negócios beneficiam de um diferimento do pagamento das suas obrigações contributivas, cumprindo um terço da contribuição no mês em que é devido e o restante nos meses de julho, agosto e setembro de 2020 ou nos meses de julho a dezembro de 2020, sem juros.

Pese embora as notas preambulares do Decreto-Lei n.º 10-F/2020, de 23 de março, façam reportar as medidas nele aprovadas ao conjunto de “medidas adicionais que visam a proteção dos cidadãos e das empresas, de forma a proteger o emprego e os postos de trabalho, a criar condições para que seja assegurado, na medida do possível, o rendimento das famílias e, bem assim, a sobrevivência das empresas”, nele não consta uma condição de manutenção do nível de emprego. Curiosamente, porque as medidas relativas às contribuições sociais estão

⁵⁵ As coberturas existentes para trabalhadores independentes serão analisadas no ponto 3.

⁵⁶ Previstas no art. 98.º do Código do IRS (retenção na fonte), no art. 94.º do Código do IRC (retenção na fonte) e no art. 27.º do Código do IVA (pagamento do IVA).

condicionadas por um critério relativo à dimensão da empresa medida em número de trabalhadores, o referido decreto-lei exige que o número de trabalhadores seja “aferido por referência à declaração de remunerações relativa ao mês de fevereiro de 2020”, recurso que permitiria o eficaz controlo da manutenção do nível de emprego entre as empresas beneficiárias – mais até do que o previsto para as medidas do Decreto-Lei n.º 10-G/2020.

d. Apoios ao reposicionamento de Portugal nas cadeias de valor globais

No passado dia 6 de maio de 2020, o secretário de Estado da Internacionalização veio dar conta de uma revisão do Programa Internacionalizar 2030, com vista ao apoio à economia portuguesa na retoma dos seus empreendimentos de internacionalização, especialmente importantes num contexto de reconfiguração das cadeias de produção globais. As suas prioridades foram revistas, tendo resultado sete linhas de orientação estratégica: apoio à liquidez das empresas; gestão de risco no comércio internacional; promoção internacional de base digital; fortalecimento da logística do comércio eletrónico; desenvolvimento de canais de distribuição eletrónicos; internacionalização de cadeias de valor de mercados de proximidade geográfica (em especial no mercado interno); e reforço da estratégia de *nearshoring* na captação de investimento direto estrangeiro.

Destas prioridades, 14 medidas foram desenhadas, nas quais se denotam as seguintes tendências na retoma da aposta na internacionalização: uma forte componente do setor terciário de base digital, indicando uma especialização no fornecimento de serviços de *customer service*; uma aposta generalizada na realocação dos nodos das redes de importação/exportação em que Portugal está implicado – prevendo o *reshoring* de algumas atividades no interior do mercado interno, outras para o conjunto mais seletivos de países da OCDE, visando encurtar, de certo modo, as cadeias de valor; o incentivo à digitalização, que atravessa a generalidade das medidas e visa captar investimento direto estrangeiro para o fomento de atividades tecnologicamente intensivas e, portanto, visando um *upgrade* de Portugal na estrutura global da produção e distribuição de valor.⁵⁷

⁵⁷ Uma visão sistematizada do conjunto de medidas adotadas pode ser encontrada no Programa de Estabilidade (Ministério das Finanças, 2020) apresentado no início de maio pelo governo à Assembleia da República.

Novo programa, as mesmas políticas

No dia 6 de junho, o Conselho de Ministros aprovou o novo Programa de Estabilização Económica e Social (PEES) com vista a travar o choque económico provocado pela pandemia ao atuar sobre quatro eixos: (i) apoio ao emprego e à retoma da atividade económica; (ii) apoio social e apoio à manutenção de rendimento; (iii) apoio às empresas; e (iv) matriz institucional.

No apoio ao emprego e à retoma económica, o PEES agrega medidas que visam garantir a viabilização das empresas e a manutenção dos seus níveis de emprego. O seu desenho, apesar de apresentar novidades de formato face às medidas às medidas de *layoff* e de formação e requalificação profissional adotadas ao longo do período de confinamento obrigatório, repete em larga medida a tipologia e desenho de políticas preexistentes. No eixo de apoio às empresas registam-se algumas novidades mais substanciais, mas de coerência e alcance questionáveis, como os incentivos à concentração empresarial e a possibilidade, condicionada à aprovação pela Comissão Europeia, de criação de um banco público de fomento direcionado para o retalho.

No apoio ao emprego, a nova medida de *layoff* prevê que as empresas encerradas deixem, a partir de agosto, de ser elegíveis, e passem a sê-lo apenas as empresas que registem uma queda de faturação igual ou superior a 40%. As empresas beneficiárias terão agora de assumir a totalidade da remuneração das horas trabalhadas pelos trabalhadores em *layoff* e a comparticipação pública compreenderá apenas as horas não trabalhadas. A isenção de TSU passa a ser condicionada à dimensão da empresa – as grandes empresas perdem isenção em agosto, beneficiando de uma redução de 50% até setembro, e as micro, pequenas e médias empresas perdem isenção em outubro, mas beneficiarão de uma redução de 50% até dezembro. Complementarmente, as empresas beneficiárias do *layoff* poderão usufruir de um incentivo financeiro extraordinário à normalização da atividade empresarial alternativo ao vigente até à aprovação do PEES e que equivale a dois salários mínimos por trabalhador abrangido pelo *layoff*, bem como uma redução de 50% da TSU ao longo dos três meses subsequentes ao início do benefício. Esta reintrodução da redução da TSU das empresas como incentivo à retoma implica, pois, que se deixa cair o princípio de progressividade que o novo regime de *layoff* tenta introduzir, e empresas de qualquer escalão de dimensão poderão usufruir novamente de uma redução das suas obrigações contributivas. Ora, se este benefício é devido apenas a empresas que beneficiaram do *layoff*, e este vem incidindo sobretudo sobre empresas de média e grande dimensão, é legítimo concluir sobre um enviesamento, à partida, da distribuição da própria elegibilidade à medida que tenderá a excluir as empresas de menor dimensão.

A mesma linha de financiamento público direto à criação e/ou manutenção de postos de trabalho por empresas privadas verifica-se também no incentivo à formação e requalificação profissional, no apoio à contratação de recursos humanos qualificados e nas medidas que visam transformar desempregados em empresários. No primeiro caso, as empresas beneficiam, para os seus trabalhadores em *layoff*, de ações de requalificação profissional oferecidas pelo ensino superior politécnico e universitário com oferta ajustada aos graus de escolaridade dos trabalhadores abrangidos (formações técnicas pós-secundárias, licenciaturas e pós-graduações). No segundo, trata-se de financiamento direto à criação emprego, num caso (PME Jovem) para contratação de desempregados e jovens com qualificação igual ou superior ao nível 5 do Quadro Nacional de

Qualificações (QNQ), no outro (RHAQ) de 654 postos de trabalho, sobretudo nas regiões do interior do país, para trabalhadores com qualificação igual ou superior ao nível 6 do QNQ. No terceiro, o PEES pretende financiar a criação de microempresas por parte de novos desempregados e de jovens à procura do primeiro emprego, com programas como o Empreende2020, sob a forma de concurso nacional de projetos de empreendedorismo, e + CO3SO Emprego, para apoiar iniciativas de criação de empresas financiando diretamente a criação de postos de trabalho durante 36 meses, sob condição de se tratar de contratos sem termo.

Este desenho de política de promoção do emprego, com base no fomento da empresarialização de indivíduos sem acesso a emprego por conta de outrem, repete-se no terceiro eixo com incentivos direcionados ao setor primário, através da concessão de *vouchers* para a criação de emprego e de empresas com atividade relacionada com a economia do mar (economia azul) e apoio à instalação de jovens agricultores. A sustentabilidade socioeconómica destas medidas, se não suficientemente contestável com base nos dados relativos à fragilização económica das microempresas usados neste capítulo, é questionável por pressupostos subjacentes a outras medidas do próprio PEES: a de fomento da concentração empresarial, por exemplo, que, ao contemplar maiores benefícios fiscais para as empresas adquirentes de PME em situação de dificuldade empresarial, reconhece a maior fragilidade económica e a incapacidade de resposta autónoma das empresas de menor escala; as medidas direcionadas para a manutenção do rendimento dos trabalhadores por conta própria (independentes, empresários em nome individual e sócios-gerentes de microempresas), introduzidas pelo reconhecimento da severa precariedade económica em que se encontram trabalhadores com este estatuto sociolaboral; e o novo processo extraordinário de viabilização de empresas (PEVE), de carácter excecional e temporário, que, antevendo um incremento assinalável do número dos processos de insolvência, visa a homologação judicial urgente dos acordos alcançados extrajudicialmente entre as empresas e os seus credores. Mesmo assim, o preceito da crise como oportunidade para empreender parece estar de regresso.

A repetição de tipologias de intervenção pública já adotadas é visível também noutras medidas do terceiro eixo. Um conjunto de iniciativas de reforço dos mecanismos de financiamento assenta sobretudo na facilitação da relação das empresas com o setor financeiro, reforçando a dotação da garantia pública às linhas de crédito setoriais e aos seguros de crédito à exportação (com possibilidade de extensão a operações em território nacional), de reforço e transformação em subvenção direta não reembolsável de parte dos apoios concedidos pela linha de crédito do Turismo de Portugal (reiterando a sua natureza de “seguro excecional de emprego”), e de extensão do prazo de cobertura das moratórias bancárias. Neste conjunto, a diversificação de fontes de financiamento reside na pretensão de criar um mercado de capitais acessível às PME, de modo a que possam beneficiar de emissão de dívida. Um segundo conjunto de medidas versa sobretudo sobre incentivos fiscais, nomeadamente sobre os pagamentos por conta, as tributações autónomas e o prazo de reporte dos prejuízos fiscais, mas são aqui destacáveis algumas novidades, nomeadamente: a de reposição do crédito fiscal extraordinário de investimento, introduzido no período da *troika* ([Lei n.º 49/2013, de 16 de julho](#) de 2013), que permite uma dedução à coleta de IRC correspondente a 20% das despesas de investimento até ao limite de 5 milhões de euros a ser usada durante um período de cinco exercícios, o que significa uma redução efetiva da taxa de IRC para as empresas que façam investimentos elegíveis; e a criação de um adicional de solidariedade sobre o setor bancário destinado a financiar o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança

Social; e ainda a já referida medida de incentivo à concentração empresarial, em especial pela aquisição de PME, que é complementada de um novo Programa de Compra e Venda de empresas (designado Bolsa de Valor), e permite à entidade adquirente a dedução dos prejuízos decorrentes da operação, sob condição de não distribuição de lucros e o compromisso de manutenção dos postos de trabalho durante três anos.

Introduzem-se também medidas de apoio ao crescimento de PME; de modernização e digitalização do comércio local; de inovação produtiva e de encurtamento das cadeias de valor, que contrastam com a orientação para mercados externos das atividades de capitalização previstas no proposto Banco de Fomento. Este resultará da fusão entre a Sociedade Portuguesa de Garantia Mútua, a PME Investimentos e a Instituição Financeira de Desenvolvimento, com o objetivo de operar como fundo público (ou quase público) de capitalização das empresas, participando da criação de um mercado de capitais acessível às PME, mas também direcionando a sua atividade para o retalho, com vista ao fomento direto da atividade económica e dispensando a intermediação da banca comercial na concessão de crédito às empresas, especialmente nas operações de internacionalização e integração nas cadeias de valor globais, que comportam maiores riscos operacionais. Este tipo de operações está, todavia, sujeito a aprovação pela Comissão Europeia.

3.5 Notas conclusivas: setores em posição relativa

Chegados a este ponto estamos agora em condições de proceder a uma comparação dos diferentes setores nas diversas variáveis de suscetibilidade, exposição e cobertura que utilizámos. Na tabela 12 apresentamos a síntese de suscetibilidades, exposições e coberturas setoriais e assinalamos as posições relativas dos setores grandes empregadores e emergentes, concluindo que o alojamento e restauração se apresenta como o setor mais suscetível, mais exposto e menos coberto. A indústria transformadora, por outro lado, é pouco suscetível e relativamente coberta, mas muito exposta ao exterior; a construção é suscetível, pouco coberta e muito exposta à quebra de investimento; o comércio é suscetível, relativamente coberto e pouco exposto. Por último, as atividades administrativas e serviços de apoio são muito suscetíveis, pouco cobertas e pouco expostas (tabela 12).

O agrupamento (*clustering*)⁵⁸ dos setores, com os dados constantes no anexo C, faz emergir três grupos e um conjunto de setores não agregados (tabela 13). O primeiro grupo agrega a indústria transformadora (C) e a captação, tratamento e distribuição de água e saneamento, gestão de resíduos e despoluição (E) caracterizados por uma suscetibilidade relativamente reduzida, uma exposição elevada e coberturas altas. O segundo grupo reúne dois setores dos serviços – atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares (M) e atividades de saúde humana e de apoio social (Q), relativamente pouco vulneráveis em todas as dimensões. O terceiro grupo agrega setores dos serviços (R, S, N, P, G, H, I, J, L), genericamente muito suscetíveis, expostos e pouco cobertos. Quatro são setores (A, B, D, F) com características específicas, diversas entre eles e relativamente aos setores agregados.

⁵⁸ Nota metodológica: Método de *clustering*: hierárquico (*group average*); distância: euclidiana; método de normalização: desvio padrão; corte de *cluster*: 1,3.

Tabela 12. Síntese de suscetibilidades, exposições e coberturas setoriais, Portugal

| Dimensão média | Suscetibilidades | | | | | Exposições | | | Coberturas | |
|----------------|------------------|---------------------------------------|-------------------|-------------------------------|-------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|---|--------------------------------|
| | Endividamento | Empresas com capital próprio negativo | Liquidez reduzida | Abrangência do salário mínimo | Ganho médio | Dependência das exportações | Dependência das importações | Dependência do investimento | Abrangência dos contratos não permanentes | Prevalência do emprego atípico |
| L | H | S | L | I | I | I | B | F | N | A |
| S | J | I | R | R | A | H | C | M | I | S |
| R | R | R | I | N | N | C | A | J | F | L |
| M | N | P | E | C | F | J | N | L | A | M |
| A | F | G | J | P | S | E | E | C | R | R |
| Q | I | N | D | F | Q | N | J | A | L | I |
| F | S | B | G | E | G | A | H | S | S | N |
| G | D | J | B | G | C | B | G | G | E | F |
| I | P | L | A | L | L | M | M | B | G | B |
| N | L | C | N | Q | E | G | I | N | H | G |
| P | G | A | C | H | P | F | S | E | M | Q |
| J | E | F | P | B | B | S | D | H | P | C |
| H | C | M | S | M | H | D | F | I | C | J |
| B | A | H | F | J | M | Q | Q | D | Q | P |
| D | Q | E | M | D | R | P | P | Q | J | H |
| C | B | D | H | A | J | R | R | P | B | E |
| E | M | Q | Q | S | D | L | L | R | D | D |

Fonte: Diversas (ver figuras 21, 24-28, 30-31, 32-33, e anexo C).

Tabela 13. Setores agrupados por critérios de vulnerabilidade, Portugal

| | Suscetibilidade | | | | | | Exposição | | | Coberturas | |
|----------------------------------|-----------------|---------------|---------------------------------------|-------------------|-------------------------------|-------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|---|--------------------------------|
| | Dimensão média | Endividamento | Empresas com capital próprio negativo | Liquidez reduzida | Abrangência do salário mínimo | Ganho médio | Dependência das exportações | Dependência das importações | Dependência do investimento | Abrangência dos contratos não permanentes | Prevalência do emprego atípico |
| C, E | Alta | Baixo | Baixo | Baixa | Alta | Baixo | Alta | Alto | Baixa | Baixa | Baixa |
| M, Q | Baixa | Baixo | Baixo | Alta | Baixa | Baixo | Baixa | Baixa | Alta | Baixa | Baixa |
| R, S, N, P, G, H, I, J, L | Baixa | Alto | Alto | Baixa | Alta | Baixo | Média | Alta | Baixa | Alta | Baixa |
| A | Baixa | Baixo | Baixo | Baixa | | Baixo | Média | Alta | Baixa | Alta | Alta |
| B | Alta | Baixo | Médio | Baixa | Baixa | Alto | Média | Alta | Baixa | Baixa | Baixa |
| D | Alta | Médio | Baixo | Baixa | Alta | Alto | Baixa | Baixa | Baixa | Baixa | Baixa |
| F | Baixa | Alto | Baixo | Alta | Alta | Baixo | Baixa | Baixa | Média | Alta | Baixa |

Fonte: Cálculos próprios, utilizando o método de *clustering*, a partir de fontes diversas (ver figuras 21, 24-28, 30-31, 32-33, e anexo C).

Em suma, da análise das suscetibilidades das empresas e do emprego por setores de atividade, bem como das suas exposições aos fluxos internacionais da procura e do investimento, resulta a identificação de um dos setores emergentes como o mais suscetível à crise atual: o alojamento e restauração (I), em que o tecido empresarial é fortemente pulverizado, com uma estrutura de emprego muito dependente de microempresas, com um problema transversal de descapitalização, elevado endividamento, significativa prevalência de situações de insolvência e elevada exposição à procura internacional. Outro setor emergente – o imobiliário (L) – surge como relativamente suscetível e insuficientemente coberto. No entanto, a sua principal vulnerabilidade – a dependência de fluxos de investimento externos – não se torna aparente, devido ao facto de a contabilidade nacional não registar estes fluxos como exportações. Da mesma forma, os indicadores não captam efeitos a montante, nomeadamente na construção – e a jusante, no património e rendimento dos proprietários e no setor financeiro que, não sendo negligenciáveis, fazem dele um dos setores críticos no presente contexto.

O cruzamento das diversas dimensões de vulnerabilidade no alojamento e restauração significa, para o emprego neste importante setor, uma perigosa conjugação: exposição ao colapso da procura por um período indeterminado que pode ser longo, insuficientemente cobertura por medidas emergenciais que excluem parte significativa das empresas que operam no limite da sua sobrevivência, níveis salariais dos mais baixos e fraca cobertura primária dos trabalhadores. Este setor, ao mesmo tempo que se destacou na criação de emprego a partir de meados de 2013, contribuiu também para a multiplicação de formas de precarização das coberturas primárias do emprego: por se ter apoiado em dinâmicas de empresarialidade atípica, assentes em modelos de trabalho isolado e autoemprego, elas próprias formas precárias de integração no mercado de trabalho; e por ser o setor de atividade com maior prevalência de contratos a termo e do salário mínimo. O emprego, neste setor dependente do turismo, encontra-se, assim, duplamente fragilizado.

De salientar ainda o setor das atividades administrativas e dos serviços de apoio (N), também ele exposto a dinâmicas de procura e oferta internacionais, por estar nele incluído um conjunto de atividades dependentes do turismo, e desprotegido do ponto de vista das coberturas primárias e secundárias, por nele florescerem setores assentes em atividades de emprego e de centros de contacto, com elevada prevalência de contratos de duração limitada e baixos salários.

Por fim, a indústria, enquanto setor grande empregador, revela menor suscetibilidade do emprego em consequência da situação económica do seu tecido empresarial e dum melhor nível relativo de cobertura do emprego. Não obstante, a exposição de certos subsectores da indústria transformadora, acima referidos, às importações, às exportações ou a ambas, constitui, no quadro de contração do comércio mundial que se prefigura, um forte motivo de preocupação. Particularmente expostos encontram-se: indústrias metalúrgicas de base e fabricação de produtos metálicos, exceto máquinas e equipamentos (CH), fabricação de equipamentos informáticos, equipamentos para comunicação, produtos eletrónicos e óticos (CI), fabricação de equipamento elétrico (CJ), fabricação de material de transporte (CL), fabricação de máquinas e equipamentos, n.e. (CK). A vulnerabilidade do emprego nestes setores dependerá do grau de contração da procura mundial e da sua capacidade de reconverter a capacidade produtiva instalada no sentido da substituição de importações e de exportações.

Capítulo 4. Vulnerabilidades associadas o estatuto sociolaboral

Neste capítulo são analisadas suscetibilidades associadas ao trabalho por conta de outrem, por conta própria e a situações híbridas, que vulnerabilizam de forma diferenciada a população empregada em contextos de “normalidade” económica e, de forma mais pronunciada, em períodos de crise. São abordadas coberturas (regimes de proteção) “normais” e “de emergência” que podem mitigar as consequências imediatas e mediatas da crise pandémica. Em relação às coberturas de emergência, analisam-se criticamente os diplomas legislativos na área do trabalho e da proteção social aprovados pelo XXII Governo para fazer face à atual pandemia até à data de conclusão deste livro. Esta abordagem às vulnerabilidades sociolaborais e sua desigual distribuição tem como objetivo analisar situações e contextos de particular exposição ao impacto direto da crise e das suas ondas de propagação na economia e na sociedade portuguesas, identificando, portanto, os grupos sociais mais carentes de respostas.

Para além das vulnerabilidades identificadas nos planos de análise comparativa à escala da UE e setorial, Portugal apresenta também vulnerabilidades ao nível do emprego e do rendimento, específicas de grupos sociolaborais. Essas vulnerabilidades e a sua desigual distribuição decorrem, de forma mais ou menos conjugada, de causas de natureza institucional, económica e social e traduzem-se em suscetibilidades várias, tais como a baixa qualificação da população ativa, a precariedade das inserções laborais, o hibridismo da situação profissional de um conjunto alargado de trabalhadores, o subemprego, e os baixos rendimentos.

O regime de emprego em Portugal tem, neste sentido, feições dualistas. Em tese, esse cunho dualista tem sido mitigado pela regulação jurídica das relações laborais e pela proteção social das situações de privação de emprego e rendimento, nomeadamente pela extensão da proteção às relações laborais híbridas e pelo alargamento da proteção no desemprego ao trabalho por conta própria. No entanto, como se demonstra a seguir, essa proteção é pouco efetiva e em alguns casos marginal, pelo que, em contextos como o atual, certas categorias sociolaborais estão particularmente expostas ao risco de desemprego e de perda de rendimento.

Os estatutos sociolaborais que organizam a análise levada a cabo neste capítulo baseiam-se, numa primeira abordagem, na distinção entre trabalho por conta de outrem e por conta própria (com e sem empregados) e subsequentes diferenciações segundo tipo de contrato, no caso dos trabalhadores por conta de outrem, e tipo de relação com o mercado ou estatuto na empresa, nos outros casos. Ou seja, na linguagem da estatística, na situação na profissão dos empregados. Cada uma destas categorias e subcategorias é internamente heterogénea do ponto de vista da distribuição dos recursos, da estabilidade das inserções laborais, e da proteção do emprego, o que significa que no seu seio se deslindam níveis desiguais de suscetibilidade e de cobertura.⁵⁹ Ainda assim, as categorias de situação na profissão tendem, por um lado, a definir perfis qualificacionais, de relação com o emprego e de rendimento específicos e, por outro, enquadramentos em regimes de proteção do emprego particulares.

⁵⁹ Neste capítulo não trataremos indicadores de exposição dos trabalhadores (como o grau de exposição às flutuações da procura do trabalho identificado no capítulo 2), uma vez que esses indicadores, por refletirem características estruturais nacionais e setoriais, foram analisados nos capítulos anteriores.

4.1 Suscetibilidades: a sua multidimensionalidade e os estatutos sociolaborais

As suscetibilidades da população empregada na sua relação com o mercado de trabalho são multidimensionais. Essas fragilidades referem-se às baixas qualificações, às precariedades contratuais e de inserção no mercado de trabalho, aos baixos salários e rendimentos do trabalho, de que resultam riscos acrescidos de privação de emprego e rendimento em contextos de crise. As suscetibilidades associadas ao perfil socioeconómico da população empregada tendem a interagir entre si (por exemplo, as baixas qualificações ou as inserções laborais mais precárias refletem-se em rendimentos do trabalho mais baixos) e, de forma mais imbricada, relacionam-se com as permeabilidades face a alguns riscos, nomeadamente ao desemprego ou à situação de pobreza. Estas suscetibilidades estão inscritas no perfil do emprego no seu conjunto, mas têm traduções categorialmente diferenciadas e/ou particulares atendendo à situação na profissão dos empregados.

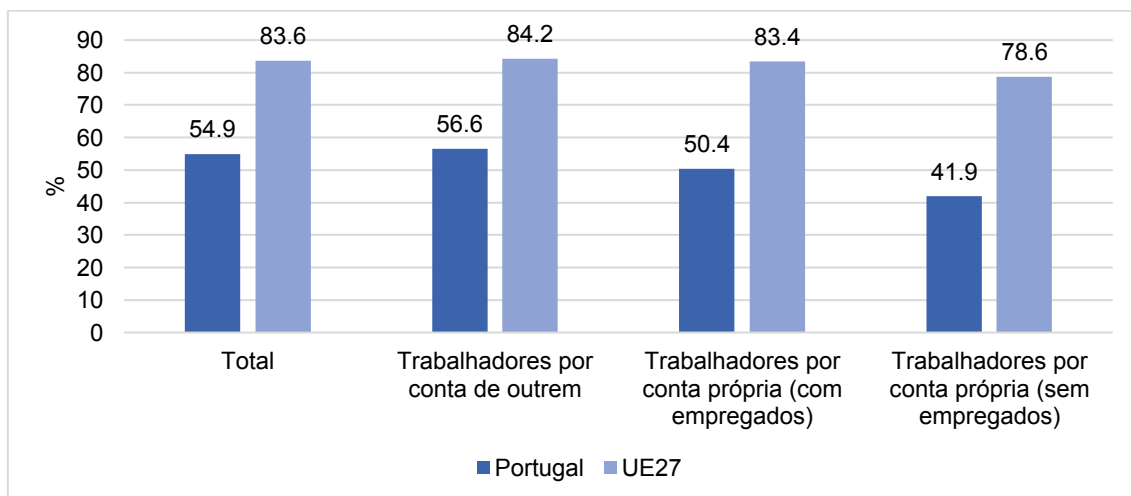
Suscetibilidades de perfil escolar e contratual

O perfil escolar da população empregada em Portugal conheceu alterações significativas nas últimas décadas. A baixa qualificação escolar dos empregados é, ainda assim, um dos traços estruturais mais negativos da população ativa, que, sendo decorrente de uma trajetória histórica de subdesenvolvimento, condiciona e, ao mesmo tempo, é reproduzida por um perfil de especialização económica dependente, enviesado no sentido da incorporação de trabalho pouco qualificado e de baixa remuneração.

Na atualidade, cerca de 45% da população empregada no país com idade entre os 25 e os 64 anos não tinha ido além do ensino básico, e apenas cerca de 27% tinha qualificações escolares de nível secundário não superior. No contexto europeu, Portugal é o país em que a população empregada com baixas qualificações escolares tem um peso mais elevado (quase 30 pontos percentuais acima da média da UE27) e o que regista valores mais baixos para a proporção de empregados com qualificações intermédias (cerca de 20 p.p. abaixo do valor da UE27) (figura 34).

Quando se analisa o perfil escolar da população empregada do país tendo em consideração a sua situação na profissão, constata-se que a desqualificação dos trabalhadores por conta própria é mais vincada face ao observado entre os trabalhadores por conta de outrem. Enquanto 56,6% dos trabalhadores por conta de outrem concluíram pelo menos o ensino secundário, esse valor é de 50,4% e 41,9% entre os trabalhadores por conta própria empregadores e não empregadores, respetivamente. Quando se comparam os valores deste indicador, por situação na profissão, entre Portugal e a média da UE27, verifica-se que a distância do país é mais acentuada quando se analisam os trabalhadores por conta própria: nos países da UE27, 84% dos trabalhadores por conta de outrem concluíram pelo menos o ensino secundário (cerca de 28 p.p. acima de Portugal); no caso dos trabalhadores por conta própria com e sem empregados, esse valor é de 83,4% e 78,6%, respetivamente (33 e 37 p.p. mais elevados em comparação com o valor de Portugal).

Figura 34. População empregada (25-64 anos) que concluiu pelo menos o ensino secundário, por situação na profissão, Portugal e países da UE27 (2018)



Fonte: Cálculos próprios a partir de Eurostat, Labour Force Survey (EU-LFS): "Employment by sex, age and educational attainment level (1.000)", "Self-employment by sex, age and educational attainment level (1.000)" e "Employees by sex, age and educational attainment level (1.000)". Dados consultados a 3/4/2020.

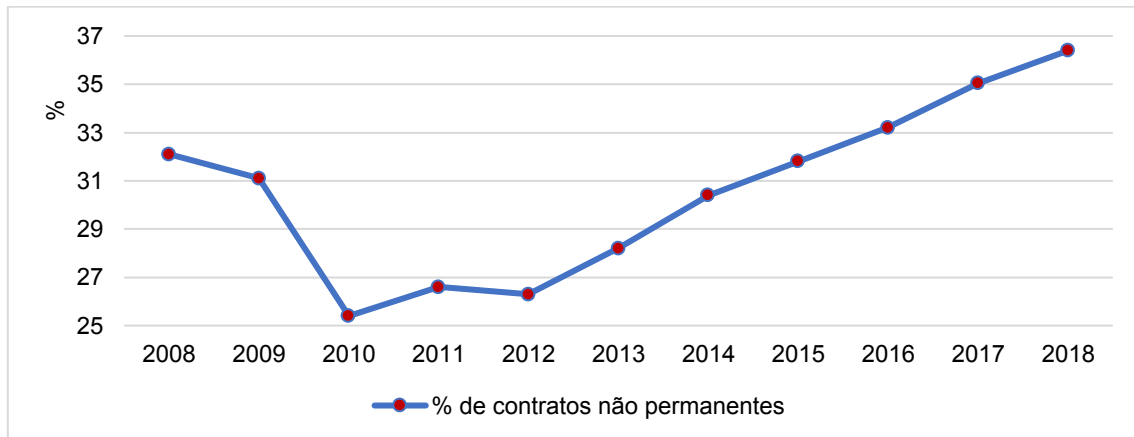
O mercado de trabalho em Portugal é atravessado por um conjunto de precariedades no tipo de inserção laboral, advenham elas da insegurança decorrente do vínculo laboral não permanente, da insuficiência do regime de duração do trabalho, do hibridismo do tipo de relação laboral, ou da fragilidade económica dos microempresários.

Portugal é um dos países europeus que apresenta uma maior incidência da contratação não permanente de trabalhadores (*temporary employees*): 22% do total dos trabalhadores por conta de outrem tem esse tipo de vínculo precário, valor apenas superado em Espanha e na Polónia, e 6,5 p.p. acima da média da UE27. Em Portugal, a precariedade contratual é, no essencial, involuntária. Cerca de oito em cada dez trabalhadores (82%) com vínculos não permanentes referem que estão nessa situação porque não conseguiram encontrar um trabalho com um vínculo permanente, um valor significativamente acima do apurado para os países da UE27 (54%) (figura 35).

Estes valores dizem respeito ao total da população empregada. Atentando apenas no setor privado (e nos trabalhadores do setor público com contratos individuais de trabalho), a incidência da precariedade contratual é ainda mais vincada: 36,4%, um valor que tem vindo a aumentar de forma sustentada nos últimos anos. Entre 2013 e 2018, 76% do emprego líquido criado no setor privado baseou-se em contratações precárias (mais 377 mil trabalhadores por conta de outrem com contratos não permanentes, num total de 494 mil postos de trabalho criados em termos líquidos). A magnitude da precariedade é tanto mais preocupante quanto se percebe que esta multiplica o risco de desemprego em contexto de crise económica. A redução muito significativa do peso dos trabalhadores com contratos precários no conjunto dos trabalhadores por conta de outrem do setor privado, no período de 2009-2012, em particular de 2009 para 2010, é disso evidência concludente. No universo dos trabalhadores por conta de outrem, são eles os primeiros a ser afetados na relação com o (des)emprego, o que releva a importância de atender à prevalência de contratos de duração limitada no conjunto da população

empregada como um indicador de relação inversa com o grau de proteção primária do emprego, proposto no capítulo 2.

Figura 35. Proporção de trabalhadores por conta de outrem do setor privado com contratos não permanentes, Portugal (2008-2018)



Fonte: Cálculos próprios a partir de [Quadros de Pessoal](#) (GEP/MTSSS). Dados consultados a 1/4/2020.

A suscetibilidade decorrente da situação precária manifesta-se nos períodos de normalidade e acentua-se nos períodos de crise. Veja-se que o motivo principal para se aceder ao subsídio de desemprego é, de forma consistente, a caducidade do contrato a termo (GEP/MTSSS, 2018). Entre 2011 e 2015, o peso deste motivo no total dos motivos subjacentes ao pedido de subsídio de desemprego aumentou de 52,5% para 65,7%, tendo estabilizado nessa ordem de grandeza nos anos seguintes.

O tipo de vínculo contratual dos trabalhadores por conta de outrem com a sua entidade empregadora define em boa medida o grau de segurança no emprego. No entanto, a insegurança no emprego não afeta apenas os trabalhadores por conta de outrem. Os trabalhadores por conta própria, isolados ou empregadores, enfrentam também situações precárias na relação com o emprego. Essa realidade é particularmente evidente no caso dos falsos trabalhadores independentes, mas atinge igualmente uma parte significativa dos trabalhadores por conta própria sem empregados ou os que empregam um número muito reduzido de trabalhadores (microempresários), como deixavam já perceber os indicadores relativos à fragmentação do tecido empresarial analisados no capítulo 3. Demonstrar-se-á mais à frente que estes grupos profissionais estão particularmente expostos ao risco de desemprego – facto que se adensa ainda mais em contextos de crise económica.

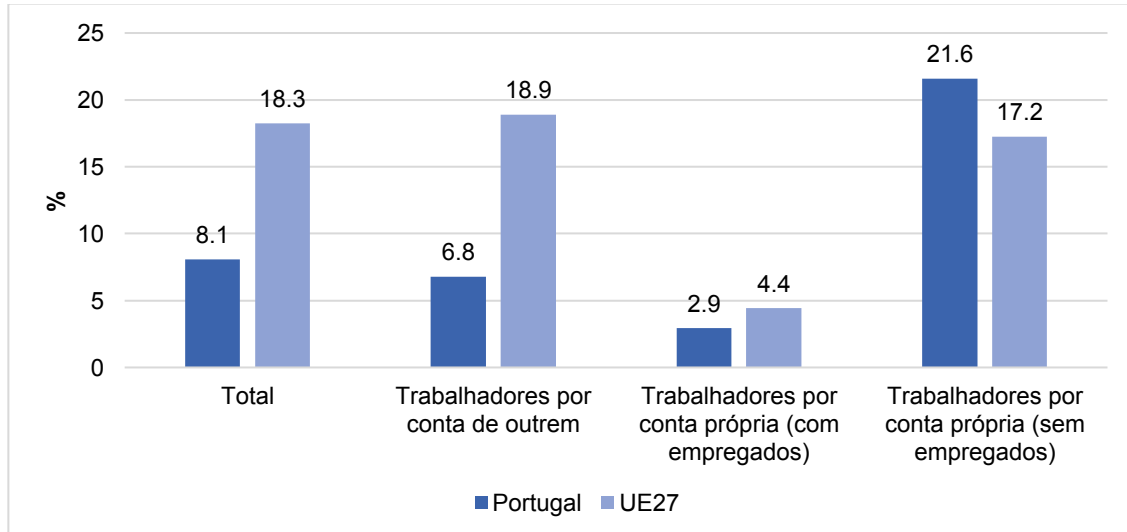
Uma outra forma de precariedade que afeta uma parte da população empregada prende-se com o trabalho a tempo parcial. Este regime de duração do trabalho pode não estar associado a uma forma de precariedade na relação com o mercado de trabalho, nos casos em que a sua adoção pelo trabalhador é voluntária. Em vários países europeus, grande parte do trabalho a tempo parcial tende a ser voluntário e usado, em muitas situações, como forma de conciliar a vida profissional e a vida pessoal (embora a conciliação entre vida profissional e familiar, que onera sobretudo as mulheres, funcione como indutor de desigualdades de género na relação com o trabalho). Nesses países, as desigualdades remuneratórias que decorrem do trabalho a tempo inteiro e a

tempo parcial tendem também a ser menos acentuadas. Em Portugal, cerca de 45% dos trabalhadores a tempo parcial gostariam de trabalhar mais horas (média da UE27) e as disparidades remuneratórias associadas aos regimes de duração do trabalho são das mais elevadas no contexto europeu.

A informação disponibilizada pelas instituições estatísticas não permite, no entanto, analisar a incidência do subemprego dos trabalhadores a tempo parcial (quem trabalha a tempo parcial e gostaria de trabalhar a tempo completo) tendo em consideração a sua situação na profissão. Os dados disponíveis permitem, no entanto, medir o peso deste regime de duração do trabalho nas várias categorias daquela variável.

Em termos gerais, o trabalho a tempo parcial tem uma prevalência menor em Portugal do que nos países da UE27. O único estatuto sociolaboral em que esta situação se inverte é o dos trabalhadores por conta própria sem empregados. De facto, um em cada cinco trabalhadores por conta própria isolados (sem empregados) em Portugal trabalham a tempo parcial – 4,4 p.p. acima da média UE27. Em boa medida, tal poderá estar associado a inserções no mercado de trabalho incipientes, protagonizadas por trabalhadores independentes vulneráveis, que não têm um volume de trabalho suficiente para trabalhar a tempo completo. O trabalho por conta própria tanto pode ser um indício de dinamismo económico e inovação, como uma forma de inserção profissional de “natureza precária” (Eurostat, 2020).

Figura 36. Proporção da população empregada (15-64 anos) que trabalha a tempo parcial em Portugal e na UE27, por situação na profissão (2018)



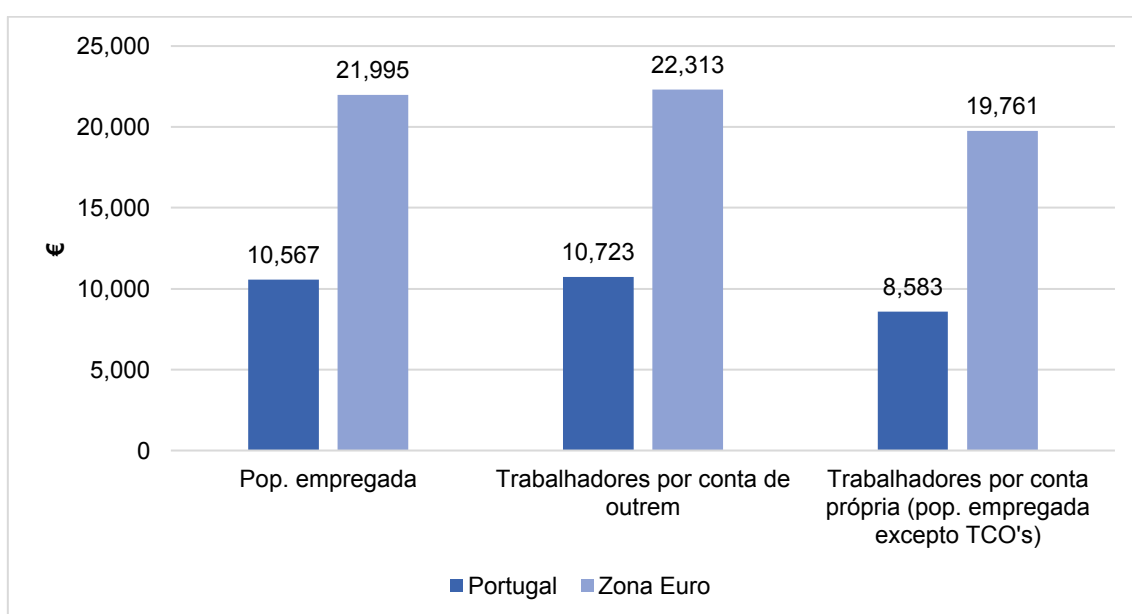
Fonte: Cálculos próprios a partir de Eurostat, [Labour Force Survey \(EU-LFS\)](#). Dados consultados a 3/4/2020.

Suscetibilidades face ao rendimento e à pobreza

Uma dimensão fundamental de suscetibilidade prende-se com os rendimentos do trabalho auferidos. Um contexto como o que estamos a experimentar evidencia bem a importância do rendimento como dimensão de segurança. Num país caracterizado por registar rendimentos do trabalho tendencialmente baixos (salários e não só), a constituição de poupanças para dias difíceis raramente é alcançável.

A informação disponível para Portugal indica que o rendimento médio disponível por adulto equivalente⁶⁰ dos trabalhadores por conta de outrem é superior ao dos trabalhadores por conta própria:⁶¹ 10 723 euros para 8583 euros anuais, em 2017. Estes valores ficam bastante aquém do apurado para o conjunto dos 19 países da Zona Euro, de forma mais pronunciada quando se compara o rendimento médio dos trabalhadores por conta própria de Portugal com o apurado ao nível da Zona Euro para o grupo homólogo: o valor deste indicador em Portugal representa apenas 43% da média registada naquele conjunto de países (48% no caso dos trabalhadores por conta de outrem).

Figura 37. Rendimento disponível equivalente médio anual em Portugal e na Zona Euro, por situação na profissão (2017)



Fonte: Eurostat, [Survey on Income and Living Conditions \(EU-SILC\)](#). Dados consultados a 3/4/2020.

Os valores médios apurados permitem captar a existência de alguma desigualdade económica entre as duas categorias sociolaborais em causa em Portugal e, de forma mais profunda, entre a realidade portuguesa e a verificada no conjunto de países da Zona Euro. Estas categorias de situação na profissão são, no entanto, bastante heterogéneas no seu seio. Em cada uma delas coexistem grupos sociolaborais com níveis de vulnerabilidade económica, medida através do rendimento auferido, bastante diferenciados. No universo dos trabalhadores por conta de outrem, Portugal é um dos países europeus que regista níveis de desigualdade salarial mais elevados. Umbilicalmente associado à desigualdade destaca-se também o fenómeno dos salários baixos auferidos por uma parte muito significativa dos trabalhadores. Os ganhos salariais brutos (antes do

⁶⁰ O rendimento por adulto equivalente tem como referência a dimensão e composição do agregado doméstico. Estes dados foram calculados pelo Eurostat utilizando a escala de equivalência modificada da OCDE, segundo a qual o primeiro adulto do agregado doméstico tem um peso igual a 1, o segundo adulto um peso igual a 0,5 e as crianças dependentes um peso de 0,3. Ou seja, num agregado doméstico composto por dois adultos e duas crianças dependentes a escala de equivalência seria de 2,1. Supondo que esse agregado doméstico auferia em conjunto 2000 euros, o rendimento por adulto equivalente seria de 952 euros (2000/2,1).

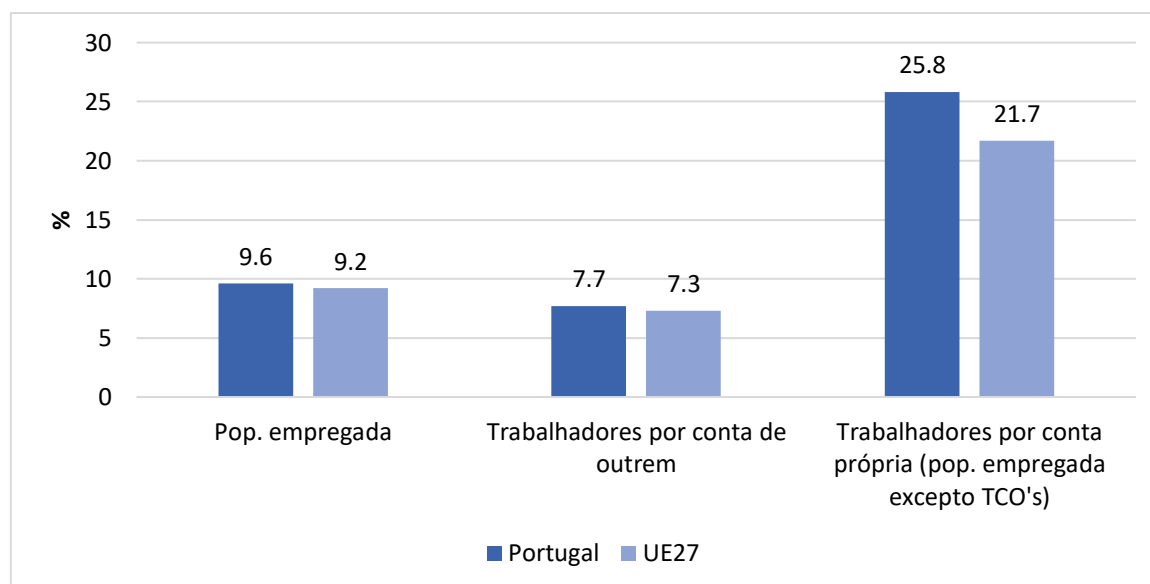
⁶¹ Considerou-se como trabalhadores por conta própria a categoria “população empregada excluindo trabalhadores por conta de outrem” (*employed persons except employees*). Embora esta categoria integre outras situações para além do trabalho por conta própria, elas são marginais. Utilizou-se a mesma estratégia na análise da taxa de risco de pobreza, por situação na profissão.

pagamento da taxa social única do trabalhador e de IRS) de cerca de 30% deste universo são inferiores a 700 euros (GEP/MTSSS, 2019b). Na verdade, a diferença entre o salário mínimo e o rendimento mediano é, em Portugal, muito pouco expressiva.

Os níveis diferenciados (e desiguais) de suscetibilidade associados ao rendimento serão, no caso dos trabalhadores por conta própria, ainda mais pronunciados. Neste grupo muitíssimo heterogéneo coexistem, por exemplo, falsos trabalhadores independentes com rendimentos baixos e intermitentes e profissionais liberais com uma carreira estabelecida, microempresários que empregam até dois trabalhadores (que representam a grande maioria do empresariado português) – cujo rendimento tem a sua origem no trabalho e cuja magnitude não se diferencia significativamente da remuneração média do país (tal como se demonstrou, tende até a ser inferior) – e proprietários de médias e grandes empresas, cuja composição do rendimento é em boa medida formada por rendimentos que não são os do trabalho.

A vulnerabilidade económica dos trabalhadores por conta própria em Portugal é igualmente ilustrada pela sua maior suscetibilidade em relação ao risco de pobreza em comparação com o observado entre os trabalhadores por conta de outrem: a incidência da pobreza relativa entre os trabalhadores por conta própria é três vezes superior à verificada entre os trabalhadores por conta de outrem. No conjunto da população empregada e entre os trabalhadores por conta de outrem, a taxa de risco de pobreza em Portugal é ligeiramente superior à média dos países da UE27. No caso dos trabalhadores por conta própria, essa diferença é bastante mais acentuada: cerca de 4 p.p.

Figura 38. Taxa de risco de pobreza em Portugal e na UE27 (pop. 18-64 anos), por situação na profissão (2017)



Fonte: Eurostat, [Survey on Income and Living Conditions \(EU-SILC\)](#). Dados consultados a 3/4/2020.

Portugal registou no período da Grande Recessão e do ajustamento estrutural, um nível de destruição do emprego sem precedentes na sua história recente. Entre 2008 e 2013, ano em que o desemprego atingiu o seu pico no país, foram eliminados mais de 600 mil empregos (uma redução de cerca de 13%). Esse processo

implicou um aumento substancial do desemprego (os dados oficiais apontam para uma taxa de desemprego superior a 16% em 2013, mas o número real, dada a inatividade desencorajada, terá sido bastante superior). Tal como se referiu atrás, entre os trabalhadores por conta de outrem, os mais afetados foram os que tinham vínculos precários – embora o desemprego tenha atingido também os trabalhadores com contratos permanentes. No período em causa, o emprego entre os trabalhadores por conta de outrem recuou cerca de 11% – abaixo, portanto, do apurado para o conjunto da população empregada. Tal indica que, no seu conjunto, os trabalhadores por conta própria foram mais penalizados pela destruição de emprego no arco temporal mencionado: redução do emprego de cerca de 22%. Nesse período a intensidade da destruição de emprego foi semelhante entre os empregadores e os trabalhadores por conta própria isolados.

Os anos que se seguiram ficaram marcados pela evolução em contraciclo do emprego entre os trabalhadores por conta própria isolados (embora essa tendência também se tenha verificado em dois anos na subcategoria dos empregadores). Num contexto de aumento consistente do emprego, esta subcategoria profissional reduziu-se sucessivamente, de forma bastante intensa em alguns anos. Se entre 2008 e 2013, este grupo foi subtraído de 142 mil efetivos, depois disso verificou-se uma nova redução um pouco superior a 100 mil indivíduos. A redução de emprego desta subcategoria profissional em contexto de aumento geral do emprego indicia que uma parte dos trabalhadores que a compunha terá passado a trabalhar por conta de outrem, o que, a confirmar-se esta hipótese, ilustra bem o que temos vindo a designar por “emprego atípico” e a sua associação a um perfil de emprego precário (na aceção ampla da palavra) em Portugal. Na tabela 14 é possível comparar a taxa de variação do emprego, por situação na profissão, em Portugal e no conjunto de países da UE27. Neste caso, nem a intensidade de destruição do emprego entre trabalhadores por conta de outrem e trabalhadores por conta própria, nem as diferenças registadas entre as subcategorias deste grupo, são tão acentuadas como em Portugal.

Tabela 14. Taxa de variação anual da população empregada em Portugal e na UE27 (15-64 anos), por situação na profissão (2008-2018)

| | Portugal | | | | UE27 | | | |
|-------------|------------|------|--------------|----------|------------|------|--------------|----------|
| | Empregados | TCO | TCP | | Empregados | TCO | TCP | |
| | | | Empregadores | Isolados | | | Empregadores | Isolados |
| 2008 | 0,6 | 1,1 | 0,5 | -0,9 | 1,1 | 1,6 | 0,9 | -0,9 |
| 2009 | -2,9 | -2,6 | -5,7 | -3,5 | -1,8 | -1,9 | -2,2 | -0,5 |
| 2010 | -1,5 | -0,3 | -6,8 | -6,8 | -1,5 | -1,7 | -2,0 | 1,0 |
| 2011 | -2,7 | -1,2 | -4,3 | -9,4 | -0,1 | 0,3 | -2,3 | -0,8 |
| 2012 | -4,4 | -4,7 | -6,6 | -1,8 | -0,5 | -0,4 | -2,3 | 0,3 |
| 2013 | -2,3 | -2,4 | 0,4 | -2,7 | -0,5 | -0,3 | -0,4 | -1,3 |
| 2014 | 2,3 | 4,4 | 1,8 | -10,6 | 1,1 | 1,4 | -0,9 | 0,4 |
| 2015 | 1,3 | 2,6 | -4,5 | -5,8 | 1,0 | 1,4 | 0,0 | -0,5 |
| 2016 | 1,4 | 2,0 | -2,8 | -2,6 | 1,5 | 1,9 | 0,1 | -0,6 |
| 2017 | 3,3 | 4,1 | 3,5 | -2,2 | 1,4 | 1,8 | -0,1 | -1,0 |
| 2018 | 2,2 | 2,7 | 2,1 | -1,8 | 1,1 | 1,4 | -0,6 | -0,5 |

Fonte: Cálculos próprios a partir de Eurostat, [Labour Force Survey \(EU-LFS\)](#). Dados consultados a 3/4/2020.

4.2 Coberturas face aos riscos de desemprego e perda de rendimento

A proteção do emprego e do rendimento, enquanto formas de cobertura face ao risco de desemprego e de perda de rendimento, é um dos princípios fundamentais subjacentes à construção e consolidação dos Estados-providência após a II Guerra Mundial. Embora alguns dos instrumentos de proteção do emprego e do rendimento tenham sido introduzidos antes desse momento histórico, é a partir daí que se aprofundam e generalizam. Em termos institucionais, essa proteção define-se sobretudo a três grandes níveis: regulação da contratação e do despedimento através da legislação laboral; negociação coletiva; e proteção face ao risco de desemprego ou doença. Os dois primeiros níveis referem-se a lógicas preventivas (primárias) que visam garantir a segurança dos trabalhadores por via da regulamentação das regras de despedimento e de outras situações de cessação das relações contratuais ou de redução da liquidez da relação de assalariamento. São coberturas ou formas de proteção primária. A proteção social em caso de desemprego tem uma natureza reparadora, que visa garantir rendimento a quem o deixou de auferir. Assume-se, portanto, como cobertura ou forma de proteção secundária.

Quer as coberturas primárias, quer a cobertura secundária da proteção do emprego, estão consagradas na Constituição da República Portuguesa: o art. 53.º determina a segurança no emprego, o que implica a proibição do contrato a termo ou temporário para satisfação de necessidades permanentes da empresa, bem como o despedimento sem justa causa; o art. 56.º/3 estatui a competência exclusiva dos sindicatos no exercício da negociação coletiva; e o art. 63.º/3, dedicado à cobertura secundária, estabelece o direito à proteção no desemprego (entre outros direitos à proteção social).

Os direitos de proteção do emprego da população empregada são regulamentados no Código do Trabalho (CT), o qual delimita as regras e condições relativas à cessação dos contratos de trabalho. Por seu lado, desde 2003, as normas legais deixaram de constituir um imperativo mínimo no que se refere ao conteúdo e articulação entre as diferentes fontes de regulação de natureza laboral. Tal significa que a negociação coletiva poderá dispor em sentido menos favorável para o trabalhador do que as próprias normas do CT, excetuando as matérias previstas no art. 3.º/3 do CT (norma introduzida na revisão do CT de 2009) – nestes casos, as normas constantes dos instrumentos coletivos do trabalho só podem sobrepor-se ao disposto no CT caso sejam mais favoráveis para os trabalhadores.

A cobertura secundária do emprego consiste na garantia de um rendimento de substituição em caso de desemprego ou doença. Em Portugal, esse direito é construído de acordo com uma lógica de seguro social, embora nem todas as prestações de desemprego tenham uma feição puramente bismarckiana – o subsídio social de desemprego, por exemplo, é sujeito a condição de recursos e o seu financiamento baseia-se em impostos e noutras receitas e não nas quotizações. Às prestações de desemprego, de natureza variada e vocacionadas para categorias sociolaborais diferenciadas, soma-se um outro tipo de prestação social, mais universalista e menos generoso, cujo objetivo não é o de substituição de rendimento, mas sim o de garantir níveis mínimos de existência – o rendimento social de inserção.

A cobertura dos trabalhadores por conta de outrem

As proteções primária e secundária do emprego e do rendimento, enquanto formas de provisão de segurança aos trabalhadores, foram pensadas, no essencial, para fazer face às contingências do trabalhador por conta de outrem. A regulação moderna das relações laborais emergiu no século XIX, de forma embrionária, para proteger o operariado industrial e, ao longo do século XX, acompanhando os processos de mudança setorial da produção, o trabalho subordinado manteve-se como o referente da proteção laboral inscrita na legislação nacional e internacional do trabalho. Em boa medida, o mesmo poderá ser dito em relação aos sistemas de cobertura secundário do emprego.

Apesar de uma tendência paulatina de equiparação das relações de trabalho a relações de natureza civilística, a legislação do trabalho continua a ser um instrumento regulatório fundamental no nivelamento de forças entre partes que têm posições materiais e de poder desiguais, podendo o mesmo dizer-se a respeito da negociação coletiva.

O Código do Trabalho estabelece três formas de cessação da relação contratual que dependem apenas da vontade ou da iniciativa do empregador: o despedimento, a caducidade do contrato a termo e a denúncia do contrato pelo empregador durante o período experimental.

De acordo com o art. 53.º da Constituição da República Portuguesa, o despedimento tem de ser motivado. Essa motivação pode fundamentar-se em causas objetivas ou de natureza subjetiva. As causas objetivas são independentes da ação do trabalhador, nomeadamente a extinção do posto de trabalho por motivos de mercado, estruturais ou tecnológicos (estes motivos aplicam-se tanto ao despedimento individual como ao despedimento coletivo) e por inadaptação superveniente ao posto de trabalho.⁶² Quanto ao despedimento por justa causa, isto é, por razões subjetivas, a cessação da relação contratual entre um trabalhador e uma empresa depende da verificação de um “comportamento culposo do trabalhador que, pela sua gravidade e consequências, torne imediata e praticamente impossível a subsistência da relação de trabalho” (art. 351.º/1 do CT).

Quanto à caducidade dos contratos a termo resolutivo (certo ou incerto), o CT define, entre outros aspetos, as situações em que o recurso a este tipo de contratação é admissível e o regime de renovação dos mesmos. Do ponto de vista jurídico, a contratação não permanente é um regime excecional, cuja admissibilidade depende da existência de uma “necessidade temporária” da empresa (ver art. 140.º do CT) e da limitação temporal da sua utilização ao estritamente imprescindível para fazer face a essas necessidades. Nos casos de atividade sazonal agrícola ou de realização de evento turístico de duração não superior a 15 dias, prevê-se ainda a possibilidade de celebração de contratos a termo de muito curta duração (que não podem exceder os 70 dias por ano com um mesmo empregador). Embora o CT defina um elenco restrito de situações em que o recurso a este tipo de contratação é admissível, e apesar das alterações recentes a este código, que vieram reduzir a sua

⁶² No acórdão n.º 602/2013, o Tribunal Constitucional rejeitou um conjunto de alterações ao Código do Trabalho previstas na Lei n.º 23/2012, de 25 de junho, relativas aos despedimentos por razões objetivas. Em relação aos despedimentos por extinção do posto de trabalho, considerou que a legislação aprovada sofria de dois vícios de inconstitucionalidade: o facto de não fornecer “as necessárias indicações normativas quanto aos critérios que devem presidir à decisão do empregador de seleção do posto de trabalho a extinguir” e de desobrigar o empregador a encontrar na empresa um posto de trabalho ao trabalhador cujo posto anterior se extinguiu. Esta mesma razão foi aduzida pelo Tribunal Constitucional para se pronunciar pela inconstitucionalidade das alterações da lei mencionada relativas ao despedimento por inadaptação em situações em que não são introduzidas modificações no posto de trabalho. O Tribunal Constitucional pronunciou-se, no entanto, pela inexistência de inconstitucionalidade na norma que estabelece o despedimento por inadaptação “fundado exclusivamente numa diminuição da qualidade da prestação laboral que se traduza em alguma das situações referidas no artigo 374.º, n.º 1, do Código do Trabalho, e que seja razoável prever que tenha carácter definitivo”.

duração máxima e impor limitações à sua renovação, a contratação a termo no mercado de trabalho em Portugal está bastante disseminada, cobrindo cerca de 1/3 do total do emprego no setor privado.

Em ambos os casos, as alterações à legislação laboral de 2012, previstas no Memorando de Entendimento entre o governo português e a *troika*, vieram facilitar as cessações de contrato. Quer no contrato de trabalho sem termo, quer a termo, as indemnizações devidas pelos empregadores aos trabalhadores por compensação pela perda de emprego e de rendimento foram substancialmente reduzidas e aproximadas, diluindo o efeito dissuasor do fator económico compreendido no processo de dissolução do vínculo laboral. A aproximação, vocacionada, em tese, para a redução do dualismo em matéria de proteção primária, pretendia incentivar a contratação por tempo indeterminado, tendendo, pois, à equiparação dos custos com despedimentos em todas as tipologias contratuais. Na prática, como as estatísticas do mercado de trabalho demonstram, a prevalência de contratos de duração limitada continua a ser um fator de suscetibilidade do emprego em Portugal, não tendo a medida de facilitação de despedimentos surtido o alegado efeito de promover a contratação sem termo.

O objetivo da redução do dualismo do mercado de trabalho foi também invocado para justificar o alargamento, em 2018, do período experimental para 180 dias no caso de contratação sem termo de trabalhadores à procura do primeiro emprego ou desempregados há mais de um ano (longa duração). Note-se, todavia, que a denúncia do contrato de trabalho pelo empregador durante o período experimental (art.140.º do CT) é o regime mais frágil do ponto de vista da proteção do trabalhador, já que a sua invocação não requer qualquer justificação (nomeadamente a justa causa) e, ao contrário do que sucede com os despedimentos por causas objetivas e com a cessação por caducidade do contrato a termo, não implica o pagamento de uma indemnização ao trabalhador.⁶³ Na prática, os empregadores poderão recorrer à contratação de jovens à procura do seu primeiro emprego e/ou de desempregados de longa duração perspetivando a diluição da relação laboral ao fim de seis meses sem qualquer necessidade jurídica de justificação ou indemnização do trabalhador pela perda de emprego e de rendimento, o que institucionaliza uma discriminação na proteção jurídica do emprego com base na condição perante o trabalho prévia do trabalhador.

Quanto às coberturas secundárias dos trabalhadores por conta de outrem, o subsídio de desemprego é a prestação mais importante. A sua atribuição depende do cumprimento de um prazo de garantia (tempo mínimo de descontos para a Segurança Social), fixado em 12 meses, e a duração do seu recebimento é limitada (variando consoante o grupo etário).⁶⁴ Quer o prazo de garantia de acesso à prestação, quer a duração do seu recebimento são condições que limitam a abrangência da sua cobertura. O prazo de garantia é um obstáculo que se coloca sobretudo aos trabalhadores mais novos, com trajetos mais precários e intermitentes, enquanto a perda de direito a receber o subsídio de desemprego devido ao término da sua duração afeta principalmente os trabalhadores de faixas etárias mais velhas. Ao contrário do que se verificava no início do milénio (Adão e Silva & Trigo Pereira, 2012), nos últimos anos o subsídio de desemprego abarca apenas cerca de metade dos desempregados.

⁶³ A Lei n.º 23/2012 e a Lei n.º 69/2013 diminuíram os custos dos despedimentos e da cessação das relações contratuais no seu conjunto (reduzindo o número de dias utilizados para formar a base de cálculo das compensações pela cessação dos contratos de trabalho).

⁶⁴ A redução do prazo de garantia de acesso ao subsídio de desemprego de 18 para 12 meses foi uma medida implementada durante o período da *troika* em Portugal. A aparente generosidade desta medida foi, no entanto, acompanhada pelo corte do valor máximo do subsídio de desemprego (de 3 vezes para 2,5 vezes o valor do IAS), de uma redução de 10% do valor da prestação ao fim seis meses de recebimento (medida entretanto revogada), e da redução da duração do tempo de atribuição, quer aos mais jovens, quer à população de mais idade.

O subsídio social de desemprego, nas suas duas modalidades, visa fazer face a essas duas limitações. O subsídio social de desemprego inicial tem prazos de garantia mais baixos,⁶⁵ enquanto o subsídio social de desemprego subsequente se destina a quem já recebeu todas as prestações de subsídio de desemprego a que tinha direito. No entanto, o valor máximo do subsídio social de desemprego é cerca de três vezes mais baixo do que o subsídio de desemprego (80% do indexante de apoios sociais – IAS) e está sujeito a condição de recursos (quer de rendimento, quer de riqueza). Após 360 dias da cessação desta prestação, e caso continuem em situação de desemprego, os seus beneficiários podem requerer o acesso à medida extraordinária de apoio aos desempregados de longa duração.⁶⁶ Embora seja vocacionada para proteger o desemprego de (muito) longa duração, o valor desta prestação é bastante baixo: 80% do montante do último subsídio social de desemprego recebido.

Existe uma outra cobertura secundária dos desempregados, vocacionada para apoiar aqueles que, estando a receber subsídio de desemprego, iniciem uma atividade por conta de outrem a tempo parcial ou por conta própria, desde que a retribuição/rendimento seja inferior à do subsídio de desemprego.

A legislação laboral e os vários tipos de subsídio de desemprego assumem-se, na sua génese, como instrumentos normativos destinados a garantir a segurança da condição dos trabalhadores por conta de outrem face às contingências do desemprego e da destituição económica que tipicamente daí decorre. No entanto, em geral, o nível de proteção primária e secundária tem vindo a recuar e a sua distribuição assume contornos de clara desigualdade. Aqueles que têm contratos sem termo beneficiam de um nível de segurança no emprego superior aos trabalhadores precários, isto é, a permeabilidade face ao desemprego é bastante determinada pela situação contratual dos trabalhadores. É óbvio que o contrato sem termo não é uma garantia absoluta de emprego, já que a invocação de motivos objetivos de despedimento não é, na prática, difícil de invocar e os custos da sua concretização reduziram-se. Mas o contrato precário consiste formalmente numa via aberta para uma situação de desemprego. Pela insegurança intrínseca que introduz na relação do trabalhador com o mercado de trabalho, a contratação precária é, do ponto de vista normativo, enquadrada como um regime excecional. No entanto, quer por via fraudulenta, quer devido ao crescimento do peso de um conjunto de atividades cuja sazonalidade implica o recurso à contratação não permanente, quer ainda devido às fragilidades de capacidade inspetiva da Autoridade para as Condições do Trabalho (decorrentes, em grande medida, de insuficiências ao nível dos recursos humanos), este tipo de relação contratual é cada vez mais a regra e não a exceção no mercado de trabalho em Portugal.

As desigualdades de cobertura primária tendem a reproduzir-se nos níveis de cobertura secundária. Os trabalhadores cujos percursos no emprego são mais intermitentes e inseguros, em boa medida porque baseados em contratos de trabalho precários, têm uma baixa ou inexistente cobertura secundária. Embora exista uma prestação de desemprego vocacionada para proteger os trabalhadores com períodos curtos de descontos para a Segurança Social, a verdade é que os montantes atribuídos são desproporcionalmente baixos, mais parecendo um apoio de mínimos sociais do que um seguro de desemprego. Nos casos em que não se cumprem os prazos de garantia de acesso ao subsídio social de desemprego inicial ou quando termina a duração das

⁶⁵ 180 dias de trabalho e descontos nos últimos 12 meses, ou, após as alterações introduzidas em 2019, 120 dias, no caso de trabalhadores cujo contrato a termo caducou ou cujo contrato de trabalho foi denunciado no período experimental pelo empregador.

⁶⁶ Medida criada em 2016 (Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março).

prestações de desemprego, a única cobertura disponível é o rendimento social de inserção – que serve para mitigar situações da pobreza extrema.

A cobertura dos trabalhadores por conta própria

O desemprego e a destituição económica a ele associada são eventualidades que ameaçam também os trabalhadores por conta própria. Como atrás se referiu, os sistemas de proteção do emprego foram concebidos essencialmente para a proteção dos trabalhadores por conta de outrem, e o caso português, neste ponto, não é exceção. As alterações verificadas nos últimos anos ao nível dos perfis de emprego e a evidência de graves limitações das coberturas secundárias têm convergido para a reconfiguração dos instrumentos de regulação e proteção do emprego. Em Portugal, essas reconfigurações passaram pela definição de normas enquadradoras dos estatutos laborais, mas também pela introdução de regimes de cobertura secundária dos trabalhadores por conta própria.

As normas que enquadram e regulamentam a definição do estatuto laboral dos trabalhadores visam criar regras objetivas que permitam diferenciar as relações laborais subordinadas e o trabalho realizado por trabalhadores independentes. O art. 12.º do CT procurou estabelecer desde a sua primeira versão de 2003 os elementos caracterizadores do contrato de trabalho – a “presunção de laboralidade”, no jargão jurídico. Essa presunção depende da existência ou não de uma relação de subordinação que, em traços gerais, se pode subdividir em subordinação jurídica da relação de trabalho, traduzida pela prestação de um trabalho sob autoridade e direção de uma entidade contratante, e a subordinação económica, traduzida na prestação de trabalho por conta da perceção de uma quantia certa devida pela entidade contratante, sob certa periodicidade, ao prestador do trabalho como contrapartida deste. Entre os critérios reveladores da natureza da relação laboral constam: o local de trabalho, os recursos utilizados no desempenho da atividade profissional, o horário de trabalho, a periodicidade da retribuição, o desempenho de função de direção ou chefia, na redação atual do art. 12.º do CT. Da sua observação avalia-se a existência ou não de uma relação de trabalho subordinada e, por esse meio, reduz-se a subjetividade/arbitrariedade subjacente ao enquadramento normativo de inserções profissionais híbridas. Independentemente da forma como as empresas enquadram a situação profissional de um dado trabalhador, a lei define os critérios a partir dos quais se presume a existência de uma relação laboral – por definição, dependente, subordinada.

Neste âmbito, a Lei n.º 63/2013, de 27 de agosto, veio definir os mecanismos de regularização das situações de falso trabalho independente, ou seja, a substituição desse tipo de relação pelo contrato de trabalho, bem como a punição do recurso ao falso trabalho independente pelas empresas. A operacionalização deste diploma depende da eficácia dos poderes inspetivos da Autoridade para as Condições do Trabalho. Os últimos dados disponíveis indicam que, em 2017, esta instituição detetou 384 infrações associadas à presunção de laboralidade, procedeu a 592 notificações por utilização indevida do contrato de prestação de serviços e fez 53 advertências nesse âmbito (ACT, 2018). Não é possível definir o peso relativo destes procedimentos no universo do falso trabalho independente. Apesar de revelarem alguma capacidade inspetiva no controlo do recurso indevido à prestação de serviços, estes números não parecem representar a extensão do falso trabalho independente em Portugal (cuja quantificação rigorosa é um exercício bastante difícil).

A cobertura secundária do rendimento foi estendida em 2012 ao trabalho por conta própria. O alargamento da elegibilidade de outras categorias, para além dos trabalhadores por conta de outrem, no acesso ao subsídio de desemprego foi proposta no Memorando de Entendimento entre o governo português e a *troika*. Em particular, recomendava-se nesse documento que o acesso a essa prestação fosse alargado aos trabalhadores independentes que prestam serviços regularmente a uma única empresa, o que na realidade pode ser interpretado como uma forma de legitimação de uma relação laboral que a legislação do trabalho interdita, mas que se revela especialmente útil ao primado da flexibilização do mercado de trabalho português, que orientou a prescrição das medidas de política previstas naquele memorando.

O subsídio por cessação de atividade (e o subsídio parcial por cessação de atividade), introduzido pelo Decreto-Lei n.º 65/2012, de 15 de março, materializou essa recomendação. O acesso a esta prestação é condicionado por um conjunto de critérios: a dependência económica face a uma entidade contratante, o período de contribuição e a involuntariedade da situação de desemprego. Na primeira versão da lei, o critério de dependência económica implicava que 80% do total do rendimento anual do trabalhador tinha de ser proveniente de uma única entidade contratante. O Decreto-Lei n.º 2/2018, de 9 de janeiro, fixou esse limiar em 50%.

Quanto ao prazo de garantia, o período de duração de descontos foi reduzido (de 720 dias dos últimos 48 meses para 360 dias dos últimos 24 meses), sendo as entidades contratantes obrigadas a contribuir, nos descontos para a Segurança Social, numa parcela que varia consoante o nível de dependência económica do trabalhador. Este facto ilustra bem a aproximação do regime contributivo previdencial do trabalho independente economicamente dependente ao do trabalho por conta de outrem.

Por último, a involuntariedade da situação de desemprego. Este critério é o mais problemático do regime em causa, já que obriga a entidade contratante a declarar a cessação da relação laboral. O facto de as empresas recearem que este documento possa ser efetivamente usado como prova de existência de uma relação laboral subordinada e, por isso, serem obrigadas a integrar o trabalhador nos seus quadros, faz com que apenas um número muito reduzido de trabalhadores independentes tenha beneficiado desta prestação. Veja-se que, entre 2013 e 2018, o número mais elevado de beneficiários com prestações de desemprego diferidas foi de 512 indivíduos (2014). Em 2018, esse valor não foi além dos 292 indivíduos (CRL, 2019). Ou seja, embora do ponto de vista formal os trabalhadores independentes tenham direito a uma cobertura secundária do emprego, na prática esse direito não tem vindo a ter uma tradução efetiva.

O regime anteriormente descrito aplica-se aos trabalhadores independentes economicamente dependentes. Ao abrigo do Decreto-Lei n.º 12/2013, também os trabalhadores independentes “de facto”, em particular os empresários em nome individual e os membros dos órgãos estatutários das pessoas coletivas que exerçam funções de administração e gerência, têm proteção em caso de desemprego: o subsídio por cessação de atividade profissional (e o subsídio parcial por cessação de atividade profissional). Não entrando nas especificidades do regime, o que importa realçar é que esta prestação, tal como a anteriormente descrita, tem uma eficácia marginal. Entre 2015 e 2018, em termos acumulados, apenas 476 prestações de desemprego deste tipo foram diferidas, 105 delas em 2018 (*ibidem*). Uma das razões fundamentais que justificam este valor prende-se com a obrigatoriedade de o trabalhador ter as contribuições sociais em dia, o que em contextos de falência ou insolvência das empresas raramente sucede.

Pelo que foi atrás descrito, percebem-se as fragilidades dos mecanismos de proteção do trabalho por conta própria, em particular de algumas categorias mais vulneráveis ao risco de desemprego. Embora formalmente existam instrumentos de cobertura primária e secundária desses trabalhadores, a proteção de facto é bastante baixa ou quase inexistente.

4.3 A cobertura desigual do emprego e do rendimento em contexto de COVID-19

O contexto da crise pandémica tem necessariamente impactos no nível emprego e, por essa via, nos sistemas de proteção social. A amplitude desse impacto varia consoante o perfil económico do país, as políticas económicas e financeiras de resposta à crise, bem como de acordo com as coberturas anteriores ao período de crise e as que são introduzidas nesse contexto – para além, como é óbvio, das medidas sanitárias e da capacidade de resposta dos sistemas de saúde. Atentando apenas na questão das coberturas do emprego, importa começar por referir que as desigualdades de proteção preexistentes são em boa medida reproduzidas e até agudizadas pelo atual contexto de pandemia. As vulnerabilidades de cobertura primária e secundária associadas ao estatuto sociolaboral anteriormente descritas refletem-se na maior permeabilidade de certas categorias face ao risco de desemprego, mas também num nível de desproteção secundária mais acentuado no atual contexto.⁶⁷

Do ponto de vista da cobertura primária, as desigualdades entre trabalhadores por conta de outrem com contratos permanentes e trabalhadores precários evidencia-se. O facto de estes terem uma relação contratual que é por definição temporária significa que os empregadores terão mais facilidade em cessar com eles a relação contratual do que com os trabalhadores com contrato sem termo. A flexibilização externa, que enquadra regimes laborais precários que têm como partes mais fracas categorias diferenciadas de trabalhadores, tais como os contratados a prazo, os contratados através de agências de trabalho temporário ou os falsos trabalhadores independentes, tende a funcionar como um catalisador de desproteções. No atual contexto, a maior permeabilidade ao desemprego é acentuada pela dificuldade extrema de se reencontrar um emprego, seja porque as ofertas de emprego recuaram drasticamente, seja porque o próprio processo de procura de trabalho é mais difícil dadas as limitações que se colocam à liberdade de circulação, ou ainda porque os próprios Centros de Emprego se debatem com dificuldades acrescidas para encontrar colocações para os desempregados.

As medidas que foram sendo introduzidas pelo governo com o intuito de proteger os trabalhadores por conta de outrem visam, genericamente, garantir a manutenção do emprego. A prossecução desse objetivo é feita indiretamente por via da isenção temporária das contribuições para a Segurança Social a cargo das entidades empregadoras abrangidas pelas medidas extraordinárias vocacionadas para a manutenção dos postos, do diferimento das obrigações contributivas (empresas não abrangidas pelas medidas mencionadas)⁶⁸ e fiscais das empresas, de moratórias ao pagamento de juros e outras despesas de capital decorrentes de empréstimos bancários, de linhas de financiamento das empresas com garantias do Estado, ou da suspensão dos processos

⁶⁷ Não se analisarão neste ponto as medidas extraordinárias de apoio à família ou as prestações por doença. O foco analítico recairá apenas nas medidas destinadas à manutenção do emprego e de apoio ao rendimento.

⁶⁸ Prorrogação de 2/3 do pagamento das contribuições sociais da responsabilidade da entidade empregadora de março, abril e maio de 2020 para o segundo semestre de 2020, pagas em três ou seis meses.

de execução fiscal em curso ou que venham a ser instaurados pela Autoridade Tributária e Aduaneira e pela Segurança Social.

O objetivo de manutenção do nível de emprego é também perseguido por via da atribuição de subvenções públicas diretas, previstas no Decreto-Lei n.º 10-G/2020, nomeadamente o apoio extraordinário às empresas em situação de “crise empresarial”, já descrita no capítulo 3. Entre estas importa realçar a medida de *layoff* simplificado, que consiste num apoio financeiro do Estado no pagamento de 2/3 de retribuição ilíquida do trabalhador, até um máximo de três salários mínimos (1905 euros), sendo 70% assegurado pela Segurança Social e 30% pelo empregador, a que acresce a isenção de pagamento de contribuições para a Segurança Social na parte da entidade empregadora, mantendo-se a quotização de 11% relativa ao trabalhador. A esta medida soma-se ainda um apoio à formação e um apoio financeiro extraordinário à normalização da atividade da empresa quando se verifique a retoma da atividade, ambos financiados pelo IEFP (limite máximo de 635 euros por trabalhador). O acesso a estas medidas obriga as empresas “a manterem o nível de emprego”.

A data a partir da qual se determina a “manutenção do nível de emprego” das empresas – e, portanto, se decide a possibilidade de recorrerem ou não a apoios públicos extraordinários a empresas e trabalhadores – é uma das fragilidades das medidas do regime em causa (Caleiras & Carmo, 2020; Lamelas & Silva, 2020). O seu problema central prende-se com a possibilidade de as empresas procederem a despedimentos e depois recorrerem aos apoios públicos. A Portaria n.º 71-A/2020 é omissa em relação a esta questão, tendo sido revogada pelo Decreto-Lei n.º 10-G/2020, no qual se estabeleceu (art. 13.º) que “durante o período de aplicação das medidas de apoio previstas no presente decreto-lei, bem como nos 60 dias seguintes, o empregador abrangido por aquelas medidas não pode fazer cessar contratos de trabalho ao abrigo das modalidades de despedimento coletivo ou despedimento por extinção do posto de trabalho”.

Como tem vindo a ser reportado pelas organizações representativas dos trabalhadores,⁶⁹ a não fixação de uma data de controlo do número de postos de trabalho permite certas engenharias jurídico-burocráticas às entidades empregadoras, que formalizam os pedidos depois de terem procedido aos ajustamentos que consideram necessários na dimensão do número de pessoas ao serviço na empresa. Se é verdade que os contratos de duração limitada não estão incluídos nesta proibição de despedimentos, como se lê no art. 13.º do Decreto-Lei n.º 10-G/2020, por este se cingir às modalidades de despedimento coletivo ou despedimento por extinção do posto de trabalho, também a dispensa de uma data fixada em período prévio ao pedido de apoio para observação do cumprimento da proibição de despedimentos facilita o recurso a despedimentos coletivos em momento anterior ao pedido de apoio – na prática, uma empresa pode proceder a despedimentos coletivos ou por extinção do posto de trabalho na semana n , e na semana $n+1$ proceder ao pedido de apoio, sem que desse modo esteja a incumprir o enquadramento jurídico previsto no diploma em causa. Por conseguinte, os termos da proibição de despedimentos previstos no referido decreto estão muito aquém do alcance que poderiam ter na proteção do emprego, deixando a descoberto não apenas os trabalhadores contratados a termo e sob a forma de prestação de serviços, mas também os trabalhadores permanentes.

⁶⁹ Atenda-se, por exemplo, aos comunicados (i) do Sindicato dos Trabalhadores da Indústria de Hotelaria, Turismo, Restaurantes e Similares do Norte, disponíveis na sua página oficial na internet (<https://www.sindhoteleirianorte.com/>); ou (ii) do Sindicato dos Trabalhadores do Comércio, Escritórios e Serviços de Portugal, também disponíveis na sua página na internet (<https://www.cesp1.net/>), ou ainda, (iii) do Sindicato dos Trabalhadores das Indústrias Transformadoras, Energia e Atividades do Ambiente do Sul (disponíveis em: <https://www.fiequimetal.pt/>).

O facto de este enquadramento normativo visar impedir apenas a cessação dos contratos de trabalho por via da figura do despedimento coletivo ou da extinção do posto de trabalho, significa que os trabalhadores com contratos a termo ou em período experimental não são abrangidos pela medida extraordinária vocacionada para a manutenção do nível de emprego. Nada se fez até agora para segurar o emprego dos mais permeáveis em relação ao risco de desemprego. Os mais precários, cujas vulnerabilidades em contexto de crise são particularmente intensas, têm sido excluídos das políticas de manutenção do nível de emprego.

O apoio extraordinário destinado a suportar financeiramente as situações de *layoff* é uma medida necessária para fazer face ao atual contexto. As responsabilidades que o Estado está a assumir no copagamento das retribuições dos trabalhadores poderão ser compensadas a prazo em poupanças no pagamento de subsídio de desemprego e de outras prestações sociais e na solidez das receitas fiscais e previdenciais. Importa, no entanto, garantir, ou pelo menos criar estímulos para que as categorias de trabalhadores mais precárias do ponto de vista contratual possam beneficiar deste tipo de apoio e não caiam (continuem a cair) no desemprego. Em boa medida, este tipo de cobertura poderia ser alargado aos trabalhadores independentes economicamente dependentes, já que, do ponto de vista da relação laboral, a sua situação se equipara, no essencial, à de um trabalhador subordinado, tendo a Segurança Social informação suficiente sobre a proveniência de rendimentos dos trabalhadores independentes para proceder ao controlo de uma medida preventiva desta natureza. Neste sentido, a condicionalidade de acesso aos apoios públicos deve também aplicar-se à obrigatoriedade de manutenção dos postos de trabalho dos trabalhadores precários.

As medidas excecionais de apoio ao emprego abrangem também os trabalhadores independentes e os empresários em nome individual. Esta cobertura consiste, por um lado, no diferimento parcial do pagamento das suas obrigações contributivas e fiscais ⁷⁰ e em moratórias bancárias e, por outro, no apoio extraordinário à redução da atividade económica a esta categoria de trabalhadores.

Em relação ao alívio imediato das obrigações contributivas, o regime extraordinário permite que os trabalhadores independentes paguem apenas 1/3 das contribuições nos meses de abril, maio e junho, sendo o valor remanescente pago em julho, agosto e setembro ou nos meses de julho a dezembro. Embora possa ajudar no curtíssimo prazo os trabalhadores por conta própria isolados ou os pequenos empresários, este regime exige que, a partir do verão, estes trabalhadores tenham um esforço contributivo redobrado num cenário económico que não se afigura risonho. A alternativa poderia passar por desobrigar estes trabalhadores do pagamento do remanescente da contribuição devida num período limitado – por exemplo, até ao final do ano.

O apoio extraordinário a estes trabalhadores, previsto no art. 26.º, do Decreto-Lei n.º 12-A/2020, destina-se a garantir rendimento aos trabalhadores independentes cuja atividade ou a atividade do respetivo setor tenha parado na totalidade em virtude da crise pandémica ou que tenham registado uma redução abrupta de 40% da faturação nos 30 dias anteriores ao do pedido junto dos serviços da Segurança Social. No entanto, não é clara a razão que justifica nivelamentos tão baixos dos rendimentos de substituição atribuídos.⁷¹ Faria mais sentido nivelar o valor máximo do apoio concedido a esta categoria de trabalhadores pelo que é garantido pela

⁷⁰ Tal como é veiculado no capítulo anterior, as medidas de natureza fiscal consistem sobretudo no diferimento do cumprimento das obrigações desse tipo.

⁷¹ Esses limiares são de 438,81 euros, quando o valor da remuneração registada como base de incidência é inferior a 1,5 vezes o IAS, e, no máximo, o valor do salário mínimo nacional, nas situações em que o valor da remuneração registada é superior ou igual a 1,5 vezes o IAS (art. 26.º/3, alíneas a e b, do Decreto-Lei n.º 12-A/2020).

Segurança Social no âmbito do regime de *layoff* simplificado, e seguir a mesma lógica de pagamento de 2/3 do rendimento do trabalho – neste caso, da média dos rendimentos registados nos últimos 12 meses –, tendo como limite mínimo o valor do IAS, como é, de resto, o estipulado para atribuição de subsídio de desemprego por cessação de atividade em situações de normalidade.

Mais recentemente, o governo anunciou o alargamento do apoio extraordinário à redução da atividade económica aos sócios-gerentes que empreguem até dez trabalhadores e tenham até 80 mil euros de faturação (até agora a medida aplicava-se apenas aos sócios-gerentes sem trabalhadores dependentes e com um volume de faturação até aos 60 mil euros). Nesta alteração foi introduzido um patamar mínimo de apoio de 219,40 euros (extensível aos trabalhadores independentes e aos restantes sócios-gerentes), mantendo-se o máximo em 635 euros. No âmbito da legislação mais recente, esse limiar mínimo é o valor a atribuir aos recibos verdes que não descontaram para a Segurança Social nos últimos 12 meses por estarem isentos e para os trabalhadores informais que declararem início ou reinício da atividade.

No universo de medidas extraordinárias de cobertura secundária do emprego, importa destacar a renovação automática do subsídio de desemprego (e de outras prestações sociais, em particular, o rendimento social de inserção e o complemento solidário para idosos), num contexto em que a capacidade administrativa da Segurança Social está diminuída e em que as possibilidades de transição do desemprego para o emprego são bastante reduzidas.

As insuficiências das novas coberturas

O Programa de Estabilização Económica e Social (XXII Governo, 2020), apresentado pelo governo no início de junho, introduziu um conjunto de alterações em relação à anterior bateria de medidas de apoio à manutenção do nível de emprego e de proteção no desemprego. A principal novidade prende-se com o fim do regime de *layoff* simplificado (RLOS) para a generalidade das empresas, em julho, excepto para as que estão obrigadas por lei a não reabrir a atividade. Em sua substituição foi criado um novo regime de *layoff* parcial, denominado mecanismo de apoio à retoma económica. Podem recorrer a este apoio as empresas que foram abrangidas pelo RLOS e que apresentem quebras de pelo menos 40% da faturação.

Tal como no RLOS, também o novo apoio consiste numa comparticipação do Estado (através da Segurança Social) no pagamento do salário dos trabalhadores por conta de outrem. Mas enquanto no regime anterior este apoio incidia sobre uma parte da remuneração total (70% de 2/3 do salário), no mecanismo de apoio à retoma progressiva a comparticipação do Estado (também de 70%) incide apenas sobre as horas não trabalhadas devido à redução comprovada da atividade económica. As empresas, por seu lado, são responsáveis pelo pagamento da totalidade das horas trabalhadas e de uma proporção das horas não trabalhadas (66% em agosto e setembro e 80% nos últimos três meses do ano).

Esta alteração configura uma redução da comparticipação do Estado no pagamento da remuneração dos trabalhadores e um aumento mais do que proporcional das obrigações das empresas. Em termos práticos, a nova solução é mais favorável aos trabalhadores, já que em vez de auferirem apenas 2/3 da remuneração devida, passarão a receber entre 77%-83% (agosto e setembro) e 88%-92% (três últimos meses do ano), dependendo da redução do tempo de trabalho.

A medida tem como condicionalidade a proibição de despedimento coletivo, por extinção do posto de trabalho e por inadaptação, durante a aplicação da medida e nos 60 dias subsequentes. No caso do apoio à retoma progressiva, é também proibida a distribuição de dividendos durante a aplicação da medida.

O PEES prevê também que os trabalhadores que perderam rendimento em virtude de terem sido abrangidos pelo RLOS entre abril e junho, e que em fevereiro auferissem até dois salários mínimos, têm direito a um complemento de estabilização, que varia entre 100 e 351 euros.

Em relação às coberturas secundárias, o PEES prevê uma maior facilitação no acesso a políticas mitigadoras da intensidade da pobreza e de situações de privação e carência material, e introduz uma cobertura secundária de categorias de trabalhadores desprotegidos, nomeadamente: a prorrogação automática das prestações do subsídio social de desemprego até ao fim de 2020, a facilitação do acesso ao rendimento social de inserção e a medida de extraordinária de apoio a trabalhadores independentes e informais em situação de desproteção social. Esta medida consiste numa prestação de 438,81 euros mensais entre julho e dezembro de 2020, tendo como condicionalidade a integração destes trabalhadores no sistema de Segurança Social e a vinculação ao mesmo, no mínimo, durante 36 meses.

No PEES estão também previstas um conjunto de políticas ativas de emprego que passam pelo apoio à contratação de novos desempregados e/ou jovens e por programas de formação e requalificação.

No momento em que escrevemos, este pacote legislativo não se encontra fechado e não existem ainda certezas em relação à sua especificação normativa. Apesar de nele constarem alguns avanços em relação à proteção primária e secundária dos trabalhadores, existem dois aspetos que importa problematizar (para além do que já foi mencionado na caixa que consta no capítulo anterior a respeito do acesso das empresas aos apoios diretos e indiretos propostos no PEES).

Desde logo, o facto de o regime que vem substituir o RLOS reproduzir algumas das suas limitações, nomeadamente o facto de a condicionalidade no acesso à nova medida não proteger o emprego dos trabalhadores com contratos precários. O acesso ao apoio à retoma progressiva da atividade económica proíbe os despedimentos coletivos, por extinção do posto de trabalho e por inadaptação, nas empresas que dele beneficiem. A este elenco de condicionalidades, deveria ser acrescentada a cessação do contrato de trabalho por caducidade. E embora no PEES seja referido que as empresas que recorram a este apoio não podem despedir nos dois meses seguintes ao término do mesmo, esse período deveria ser mais estendido.

Um outro aspeto que importa problematizar prende-se com a condicionalidade associada à medida extraordinária de apoio a trabalhadores independentes e informais em situação de desproteção social. Este apoio tem o mérito de procurar incluir no sistema de Segurança Social trabalhadores que dele estão excluídos e de lhes garantir um nível de rendimento mínimo, fundamental para evitar que muitos deles experienciem formas de carência socioeconómica agudas – embora o valor desta prestação (tal como a do subsídio social de desemprego) não impeça que muitos dos seus beneficiários caiem em situações de pobreza. Tendo em conta a situação de incerteza radical induzida pelo presente contexto, a precariedade extrema que pauta a relação de muitos destes trabalhadores com o emprego e/ou a fragilidade económica e financeira da atividade profissional de uma parte significativa dos trabalhadores independentes em Portugal, não faz sentido que se imponha uma obrigatoriedade contributiva tão longa a quem recorrer a este apoio. Esta condicionalidade

funcionará, na verdade, como um risco demasiado elevado que tenderá a afastar parte substancial dos trabalhadores para quem esta medida de proteção foi desenhada – mesmo os que genuinamente gostariam de se integrar no sistema de Segurança Social.

4.4 Em jeito de balanço: suscetibilidades e (des)proteções

Este capítulo descreveu e problematizou as vulnerabilidades da população empregada em Portugal, de acordo com o estatuto sociolaboral dos trabalhadores, tendo como objeto de análise as suas suscetibilidades e a moldura institucional de coberturas primárias e secundárias. Nele se desenvolveram algumas das ideias e evidências abordadas nos capítulos anteriores, à escala nacional e setorial, que permitem consolidar o retrato do perfil estrutural da economia, do emprego e da proteção social em Portugal.

Como se referiu, a baixa qualificação da população ativa, a elevada incidência da precariedade laboral e os baixos rendimentos do trabalho são elementos estruturais da economia portuguesa, que tendem a reforçar-se reciprocamente e a funcionar como feixes de fragilização da relação dos trabalhadores com o emprego e das condições de existência. O aprofundamento da especialização do país em atividades de baixo valor acrescentado, embora tenha permitido mitigar o desemprego e obviar as consequências socioeconómicas daí decorrentes, contribuiu para a reprodução e, em certa medida, exacerbação das fragilidades estruturais atrás enunciadas. Se a quantidade do emprego criado depois da crise funcionou como um paliativo em relação ao fenómeno de destruição de emprego em Portugal verificado durante a Grande Recessão, a qualidade do emprego caracterizou-se pelo seu perfil precário, mal remunerado e concentrado em setores de baixo valor acrescentado.

Em geral, a população empregada regista níveis de suscetibilidade qualificacional, laboral e económica elevados, mas no seu seio encontramos realidades diferenciadas e, porventura, contraintuitivas, tendo como referência as categorias de estatuto sociolaboral. Quer do ponto de vista qualificacional, quer ao nível dos rendimentos, o nível de suscetibilidade dos trabalhadores por conta própria é mais acentuado do que o apresentado pelos trabalhadores por conta de outrem. E, tal como foi também sublinhado no capítulo anterior, a relação de uma parte significativa dos trabalhadores por conta própria em Portugal com o emprego, nomeadamente uma parte significativa dos trabalhadores independentes e dos microempresários, é extremamente vulnerável.

Estudos já efetuados em Portugal demonstram que algumas das suscetibilidades analisadas neste capítulo estão a refletir-se nos impactos desiguais da atual crise ao nível do emprego e dos rendimentos. Por exemplo, os trabalhadores mais qualificados são os que estão a ser menos afetados pelo aumento do desemprego, são eles os menos afetados pela quebra dos rendimentos e são também eles os que têm transitado mais intensamente para o regime de teletrabalho – facto que tende a protegê-los, não só face ao risco de desemprego e de contágio (Silva *et al.*, 2020a e 2020b). As suscetibilidades que caracterizam o emprego em Portugal são, portanto, um fator de vulnerabilidade estrutural da sociedade portuguesa e em relação a elas definem-se capacidades desiguais de resposta à presente crise.

A evolução das coberturas primárias e secundárias do emprego em Portugal tem-se pautado, em geral, pelo recuo dos níveis de proteção, apesar de algumas medidas de sentido contrário. Mesmo certas medidas introduzidas com o objetivo de promover o alargamento formal das coberturas têm uma eficácia reduzida – por exemplo, a cobertura do desemprego dos trabalhadores por conta própria – e/ou assentam em princípios problemáticos do ponto de vista da clarificação da natureza das relações laborais – por exemplo, a responsabilidade contributiva das empresas que contratam os serviços de trabalhadores economicamente dependentes. No quadro destas tendências mais gerais, desvendam-se desigualdades profundas de cobertura entre categorias de trabalhadores, todas elas penalizadoras do trabalho precário ou atípico. Essa penalização é bastante evidente quando se analisa a relação entre coberturas primárias e secundárias, mas também o grau de proteção das coberturas existentes antes da pandemia e as que foram introduzidas para mitigar os seus efeitos.

Regressemos à premissa base deste livro: os riscos, mesmo quando têm origens naturais, têm impactos assimétricos na esfera social, económica e política que dependem dos arranjos institucionais e do perfil socioeconómico de cada sociedade. Procurou-se até aqui analisar as vulnerabilidades do país em perspetiva comparada, do seu tecido produtivo e dos diversos grupos sociolaborais. São três níveis cuja análise separada e interligada é fundamental para compreendermos de forma integrada a vulnerabilidade estrutural do país e a sua particular permeabilidade aos efeitos nefastos da atual crise. É este exercício de síntese analítica que levaremos a cabo no capítulo seguinte. Nele promover-se-á também uma reflexão em torno de políticas necessárias para fazer face à atual emergência económica e social e propor-se-ão um conjunto de políticas indutoras de mudanças estruturais conducentes a um maior equilíbrio e solidez da economia portuguesa e a uma maior igualdade e justiça na (re)distribuição da riqueza gerada.

Capítulo 5. Das vulnerabilidades ao robustecimento das respostas

No momento em que este livro está a acabar de ser redigido o impacto da crise pandémica e da suspensão de parte substancial da atividade económica ainda é desconhecido em toda a sua extensão, tanto à escala global, como em Portugal. Mas a informação de que já dispomos para Portugal é avassaladora.

Partindo de uma breve leitura dessa informação, este capítulo regressa às questões de partida agregando-as em quatro subsecções. A primeira promove uma análise dos impactos imediatos da atual crise no emprego em Portugal. A segunda interroga as respostas de emergência em curso a diferentes escalas, procurando saber até que ponto serão capazes de conter e contrariar dinâmicas cumulativas que, uma vez em movimento, podem transformar o choque pandémico e a suspensão parcial da atividade económica causada pelo confinamento numa recessão profunda e persistente. A terceira faz o balanço das principais vulnerabilidades identificadas ao longo dos três capítulos, verifica a medida em que estão ou não a ser cobertas pelas medidas de exceção e indica direções de correção das lacunas. A quarta, orientada para a identificação de azimutes de políticas dirigidos a futuros desejáveis, procura formas de articular medidas de exceção e reconfigurações institucionais e da estrutura económica.

5.1 Impactos imediatos em Portugal

Para a avaliação dos impactos socioeconómicos imediatos da crise pandémica e do confinamento nos diversos setores de atividade e no emprego, dispomos de informação divulgada pelo INE e pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS).

O INE publicou o resultado do Inquérito Rápido e Excepcional às Empresas – COVID-19 (IREE), realizado em parceria com o Banco de Portugal. Nele se abordam temas tão pertinentes como os impactos na atividade das empresas, a sua capacidade para se manterem em laboração, ou o seu recurso às coberturas emergenciais a elas dirigidas. Optámos, todavia, por não incluir aqui uma análise mais detalhada desta informação, por razões que se prendem com o profundo enviesamento da sua amostra.⁷²

No entanto, os dados divulgados pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) do Ministério do Trabalho Solidariedade e Segurança Social (MTSSS) sobre o desemprego registado, o recurso ao *layoff* e os pedidos de apoio dos trabalhadores independentes e membros dos órgãos estatutários devem merecer a maior atenção.

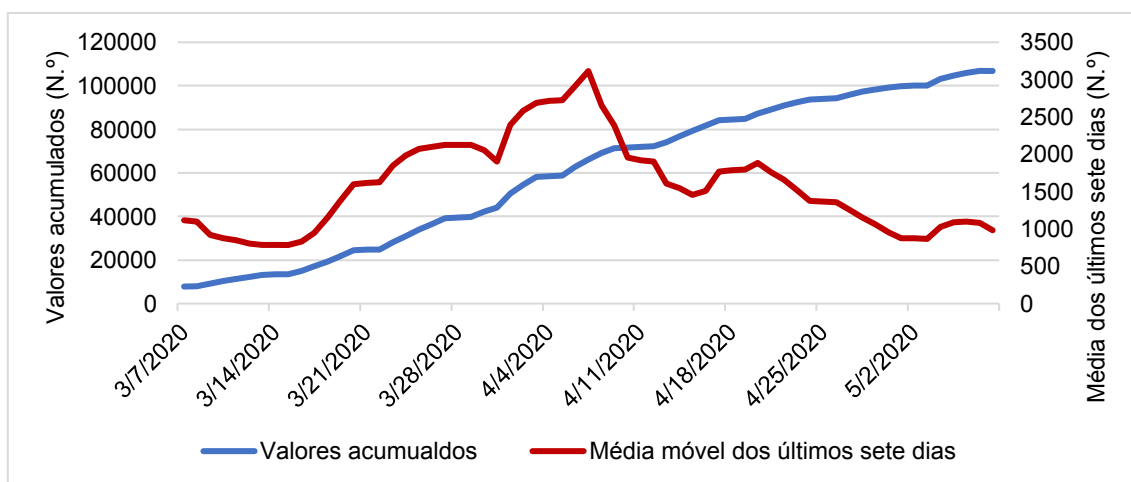
Em Portugal, entre 1 de março e 7 de maio, o desemprego registado no IEFP aumentou 29% (mais 87 mil pessoas), o que corresponde a uma média diária de mais 1260 desempregados inscritos nos Centros de Emprego. Essa tendência foi acompanhada pelo aumento do número de pedidos de acesso às prestações de desemprego: 106 825 mil em termos acumulados, entre 1 de março e 8 de maio – uma média de 1548 pedidos por dia. Números desta magnitude não têm precedentes recentes. Veja-se que entre fevereiro de 2009 e julho

⁷² Vimos atrás que, em Portugal, as microempresas representam mais de 96% do tecido empresarial e que o seu contingente tem vindo a aumentar a cada ano desde 2012. Não obstante, na amostra usada no IREE, as microempresas perfazem cerca de 20% da amostra, representando apenas 0,7% do total de microempresas em Portugal (face aos últimos dados disponíveis para o universo). Há, pois, uma manifesta sub-representação do mais numeroso agregado empresarial em Portugal. Pelo contrário, as empresas de média e grande dimensão, que em conjunto somavam em 2018 apenas 0,6% de todo o tecido empresarial, compõem 42% da amostra do IREE, estando evidentemente sobre-representadas. O mesmo tipo de enviesamento se verifica relativamente à composição setorial da amostra e à importância relativa dos diferentes setores no emprego, estando excessivamente representados no IREE setores com importância diminuta e em declínio na estrutura de emprego em Portugal (como o energético ou da construção, respetivamente), e sub-representados os setores que são estruturalmente grandes empregadores ou emergentes (como a indústria transformadora e o alojamento e restauração).

de 2013, no pico do desemprego originado pela crise do euro e o ajustamento da *troika*, a maior taxa de variação mensal do desemprego registado foi de 7% (em janeiro de 2010).⁷³

A taxa de *contaminação* pelo desemprego parece acompanhar, no ritmo e no formato da curva, a da própria COVID-19 (figura 39). A partir de 7 de abril, depois da ativação da medida de *layoff* simplificado, os pedidos de subsídio de desemprego infletiram na tendência de crescimento enquanto se acentuava o incremento do número de trabalhadores em *layoff*.

Figura 39. Prestações de desemprego requeridas (7 de março a 8 de maio de 2020)



Fonte: Gabinete de Estudos e Planeamento (GEP), [Indicadores COVID 19 do MTSSS \(08/05/2020\)](https://www.gep.mtsss.gov.pt/indicadores-covid-19-mtsss).

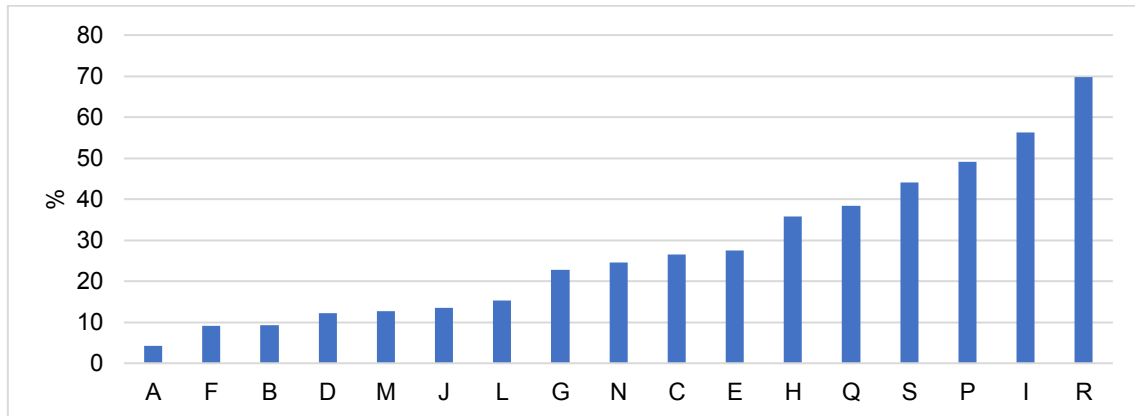
Até 8 de maio, 106,3 mil empresas haviam requerido a adesão ao regime de *layoff* simplificado, abrangendo potencialmente 1 milhão e 290 mil trabalhadores.⁷⁴ Os setores de atividade que registam uma maior incidência de pedidos de acesso ao regime em causa são os das atividades artísticas, de espetáculos, desportivas e recreativas (R, 70%), alojamento e restauração (I, 56%) e educação (P, 49%).⁷⁵

⁷³ Fonte: série longa baseada em dados do IEFP disponibilizada aos autores por João Ramos de Almeida e IEFP (2020), *Indicadores COVID 19 do MTSSS*, Gabinete de Estudos e Planeamento (GEP), disponíveis em: [http://www.gep.mtsss.gov.pt/indicadores-covid-19-mtsss](https://www.gep.mtsss.gov.pt/indicadores-covid-19-mtsss).

⁷⁴ Este valor refere-se ao total dos trabalhadores das empresas que entregaram o pedido de acesso ao regime de *layoff* simplificado. O número de trabalhadores de facto abrangidos será inferior. Tal decorre do facto de nem todos os processos de requerimento de acesso à prestação em causa terem sido aceites pelos serviços administrativos do MTSSS, mas também porque nem todos os trabalhadores das empresas requerentes são colocados por estas na situação de *layoff*.

⁷⁵ O Sistema de Contas Integradas das Empresas não apresenta informação para os setores financeiro e de seguros (K) e administração pública e defesa, segurança social obrigatória (O). Utilizando em alternativa a informação que consta dos Quadros de Pessoal 2018 (que tem informação para as empresas destes dois setores), estima-se que cerca de 9% e 7%, respetivamente, das empresas daqueles dois setores requereram o acesso ao regime de *layoff* simplificado.

Figura 40. Proporção de empresas que requereram o acesso ao regime de *layoff* simplificado, por atividade económica, Portugal (8 de maio de 2020)



Fonte: Contas próprias a partir de MTSSS, [Indicadores COVID 19 do MTSSS \(08/05/2020\)](#); INE, [Sistema de Contas Integradas das Empresas \(INE\)](#). Dados consultados a 8/5/2020.

Nota: Os cálculos utilizaram como numerador a informação do número acumulado de empresas que entregaram o documento de *layoff* simplificado até 08/05/2020 e o número de empresas apurado em 2018 com pelo menos uma pessoa ao serviço remunerada, por setor de atividade económica.

Os dados disponibilizados pelo MTSSS, relativos a 8 de maio, demonstram que 81% das entidades empregadoras em *layoff* eram microempresas, que empregam até dez trabalhadores, valor que não surpreende dado que estas predominam largamente no tecido empresarial português: representavam, em 2018, 87% das empresas empregadoras.⁷⁶ No entanto, verifica-se que é entre as microempresas que o recurso ao *layoff* assume um peso menor: 26%. Tal como é possível verificar na tabela 15, a incidência do *layoff* aumenta quanto maior é o escalão de pessoal da empresa. Em termos relativos, são as médias e grandes empresas que mais estão a recorrer ao regime simplificado de *layoff*: 51% e 53%, respetivamente.⁷⁷

⁷⁶ No sistema de contas integradas das empresas as microempresas são categorizadas como tendo “menos de 10 pessoas ao serviço” (e não “até 10”, como nos boletins que têm vindo a ser divulgados pelo mesmo organismo a respeito da pandemia de COVID-19). De acordo com os Quadros de Pessoal, o peso das microempresas é similar: 83%.

⁷⁷ Também pelos resultados do IREE se percebe que são as empresas de maior dimensão que estão a absorver grande parte dos apoios emergenciais: dentre as empresas com 250 ou mais trabalhadores com respostas válidas, 43,4% já tinham recorrido ao *layoff*; 25% beneficiaram ou planeiam beneficiar da moratória ao pagamento de juros e capital de créditos já existentes; e 39% beneficiaram ou planeiam beneficiar da medida de suspensão do pagamento de obrigações fiscais e contributivas (inquérito relativo à semana de 6 a 10 de abril, com resultados divulgados a 14 de abril de 2020).

Tabela 15. Distribuição das entidades empregadoras que requereram acesso ao regime de *layoff* simplificado (8 de maio) e proporção das empresas que requereram acesso a essa medida, por escalão de pessoal, Portugal

| | Nº de empresas que requereram acesso ao regime de <i>layoff</i> (8 de maio de 2020) | Nº de empresas por escalão de pessoal ao serviço (2018) | Peso (%) das empresas que requereram acesso ao regime de <i>layoff</i> no total do agregado dimensional |
|-----------------|---|---|---|
| Total | 107 067 | 382 790 | 28,0 |
| Micro | 86 706 | 334 565 | 25,9 |
| Pequenas | 16 633 | 40 963 | 40,6 |
| Médias | 3 205 | 6 268 | 51,1 |
| Grandes | 523 | 994 | 52,6 |

Fonte: MTSSS, [Indicadores COVID 19 do MTSSS \(08/05/2020\)](#); INE, [Sistema de Contas Integradas das Empresas](#). Contas próprias para o indicador “Peso (%) das empresas que requereram acesso ao regime de *layoff* no total do agregado dimensional”. Dados consultados a 8/5/2020.

Nota: A informação para as microempresas diz respeito às que têm pelo menos um trabalhador remunerado.

Dada a desproporção entre o peso no emprego das médias e grandes empresas relativamente ao seu peso numérico, mesmo sem dados que o comprovem, é provável que o maior número de trabalhadores em *layoff* labore em médias e grandes empresas.

No universo da microempresarialidade e do trabalho por conta própria a medida excecional com mais impacto imediato parece ser a de apoio direto à redução de atividade dos trabalhadores independentes. Entre 1 de abril e 5 de maio, cerca de 188 mil trabalhadores independentes tinham recorrido a esse apoio.

Os dados divulgados dão-nos uma imagem, porventura pálida, dos efeitos devastadores imediatos do choque pandémico. Veremos adiante o que nos sugerem quanto ao desenho e à eficácia das medidas de exceção adotadas pelo governo português.

5.2 Conter dinâmicas cumulativas de recessão

Ao mesmo tempo que eram divulgados dados sobre Portugal, começaram a ser publicadas estimativas do impacto económico em 2020 e nos anos subsequentes (no PIB, no emprego, no défice orçamental e nas dívidas públicas) e da sua distribuição em diversas geografias. Os números para a contração do PIB de 2020 e aumento do desemprego são inquietantes. Contudo, como a revisitação de anteriores previsões em contexto de depressão demonstra, sendo construídos a partir de modelos económicos obsoletos, estes algarismos são meras conjeturas. De conhecimento certo apenas podemos contar com uma recessão à escala global, envolvendo a combinação de uma substancial suspensão sincrónica da produção (choque de oferta) com impactos imediatos no emprego e no rendimento, de que pode resultar uma contração da despesa de consumo e de investimento (choque de procura) – uma conjunção que por si só diferencia radicalmente esta crise de episódios anteriores com origem no sistema financeiro.

As respostas à escala global, ao que se anuncia como um choque de proporções inimagináveis, baseiam-se todas elas na intervenção maciça dos Estados nacionais (governos e bancos centrais) na esfera económica, como garantes de financiamento (crédito e capitais), de rendimento pessoal e mesmo de emprego de último recurso. A expectativa é a de que o levantamento das restrições à mobilidade e à produção possa vir a encontrar, o mais intacto possível, um aparelho produtivo apto a retomar a atividade e níveis de rendimento capazes de a sustentar.

Particularmente esclarecedora é a comparação das diferentes respostas nacionais. Essas respostas têm em comum o tipo de intervenção económica de emergência por parte dos bancos centrais e governos nacionais acima referida, mas diferem em aspetos importantes: no montante monetário dos envelopes financeiros de emergência; na distribuição dos montantes desses envelopes entre despesa orçamental direta e garantias de crédito, isto é, entre subvenções e crédito; no grau relativo de reforço das coberturas primárias e secundárias.

Atentemos nestas diferenças tomando-as em ordem inversa da sua enumeração. Quanto ao peso relativo das coberturas primárias e secundárias de exceção, verificava-se que, no caso dos EUA e do Reino Unido, por exemplo, caracterizados por mercados de trabalho líquidos, onde a relação laboral já era facilmente revertível antes do choque pandémico, a aposta vai no sentido da substituição do rendimento, em detrimento de medidas orientadas para a salvaguarda do emprego. Já em Espanha e na Alemanha, e em menor medida em Portugal, a ênfase recai em medidas que visam a salvaguarda dos postos de trabalho, combinando, por exemplo, suspensão parcial e temporária dos contratos de trabalho financiada diretamente pelo Orçamento de Estado (*layoff* simplificado) com impacto direto na remuneração dos trabalhadores e restrições ao despedimento.

A opção pela substituição do rendimento em detrimento da salvaguarda dos postos de trabalho é um reflexo da crença, incrustada nas instituições de enquadramento dos mercados de trabalho nas economias políticas anglo-saxónicas, nas virtualidades de uma flexibilidade que se traduziria em rotações rápidas entre situações de emprego e desemprego. Na eventualidade de uma crise não só profunda como prolongada, esta pode vir a tornar-se em mais uma das crenças de muitos economistas a serem infirmadas pela experiência. A ocorrência de um desemprego que se alonga no tempo, ao produzir os efeitos de desencorajamento e de delapidação de capacidades, previsto nos estudos sobre histerese no mercado de trabalho referidos na introdução deste livro, pode resultar numa elevação persistente dos níveis de desemprego estrutural para um novo patamar.

Por outro lado, as flagrantes diferenças no montante monetário dos envelopes de emergência e na distribuição desses montantes entre despesa orçamental direta e garantias de crédito surgem relacionadas com a disponibilidade, ou a falta dela, de instrumentos adequados de política monetária. Os governos que dependem dos mercados financeiros e do Banco Central Europeu para o financiamento da despesa de exceção, sofrendo ainda de posições de endividamento mais degradadas, como os das periferias da eurozona, partem para a conceção dos planos de emergência condicionados à partida pela preocupação com as suas consequências na dívida pública, optando então pelo que concebem ser uma alternativa à despesa orçamental direta – a generosa concessão de garantias, em detrimento de subvenções.⁷⁸ Para os países que dispõem de um Banco Central que pode ser levado a financiar diretamente tanto o Tesouro, como até as empresas e os particulares, como é o caso do Reino Unido, dos EUA ou do Japão, e que não estão constrangidos por défices externos avultados, a

⁷⁸ A Alemanha, cuja dívida pública beneficia do privilégio de ser considerada como um ativo de refúgio no contexto da crise, continuando a ser remunerada com uma taxa de estacionamento positiva pelos mercados financeiros, constitui uma exceção neste contexto.

dívida pública não constitui uma restrição relevante à sua capacidade de resposta orçamental. A monetização, assumida ou disfarçada, permite-lhes não só adotar envelopes financeiros mais robustos, como prescindir da ênfase no crédito com garantias públicas.

As garantias públicas, abundantemente oferecidas no caso português, prometem resolver em simultâneo três problemas: proporcionar financiamento às empresas; assegurar margens financeiras à banca, suavizadoras de choques decorrentes de uma previsível vaga de incumprimentos de crédito; e controlar a despesa orçamental e o crescimento da dívida pública. No balanço final, as garantias, se ativadas maciçamente por falências, como pode vir a ocorrer, terão um impacto no orçamento e na dívida pública semelhante ao da despesa orçamental direta.

Uma das alavancas que podem conjurar a transformação do choque pandémico e da suspensão temporária da produção numa recessão prolongada parece ter sido bem identificada e incorporada no sentido geral das medidas de emergência que têm vindo a ser adotadas por alguns países: garantir o emprego de forma a assegurar que, passado o confinamento, o potencial produtivo se encontra mais ou menos intacto, ou pelo menos garantir rendimento de substituição nos casos em que a salvaguarda do emprego não tenha sido conseguida.

No entanto, outra das alavancas, essa adequada à garantia de condições de oferta no momento de regresso à produção, parece estar a ser negligenciada. A retoma do nível de atividade depende não só da existência de rendimento, e, portanto, de procura solvente, como de condições de oferta capazes de responder a essa procura. Numa situação em que as cadeias de abastecimento e de produção foram parcialmente rompidas e em que se desenham reconfigurações estruturais dessas cadeias, há intervenções reparadoras que devem passar pela realocização de atividades produtivas em resposta a necessidades prementes. Tais realocizações estão efetivamente a ocorrer em muitos países, incluindo Portugal, no domínio dos equipamentos para a prestação de cuidados de saúde. A necessidade de as estender a outros setores, em resposta à escassez de oferta, pode vir a manifestar-se brevemente e a revelar-se, inclusive, a estratégia mais adequada para corrigir enviesamentos estruturais e setoriais e assegurar uma política de emprego, não só pleno, como também duradouro porque menos exposto e sob maior cobertura institucional.

Medidas de exceção do lado da garantia de emprego e rendimento (e, portanto, também da procura) e do aprovisionamento (do lado da oferta) não podem deixar de ser neste contexto interferências públicas na economia que requerem vultosos recursos financeiros. Essas interferências públicas são naturalmente as que Myrdal advogava e foram aludidas na introdução como sendo capazes de contrariar a transformação de choques localizados em processos cumulativos de declínio. Elas envolvem normalmente transferências automáticas, via prestações de desemprego, por exemplo, ou transferências discricionárias, de exceção, de regiões prósperas para regiões deprimidas no quadro de Estados nacionais, de federações ou de instituições internacionais. Ou, na ausência dessas transferências, emissão de dívida para financiar despesa pública.

A emissão de dívida, num quadro em que o financiamento da despesa pública está entregue aos mercados, comporta naturalmente o risco de transformar a despesa presente em impostos (ou cortes orçamentais) futuros – uma contingência que os governantes portugueses não se coibiram de evocar em meados do mês de abril até se darem conta das consequências perversas desse tipo de antecipação. O endividamento como modo de

financiamento da despesa pública unanimemente reclamada, não só encerra o potencial de contrariar o efeito das medidas de exceção, por interposição de expectativas pessimistas que convidam ao aforro, como, se não for esse o caso, limita-se a adiar para o futuro um *ajustamento*, semelhante aos anteriores, com efeito recessivo, delapidação da capacidade de resposta do Estado a futuras ocorrências adversas e impacto distorcivo na estrutura da economia.

Compreende-se assim que, subitamente, um número significativo de economistas e comentadores económicos, incluindo em jornais tão influentes como o *Financial Times*, esteja a abandonar pontos de vistas anteriores que interdavam qualquer consideração da possibilidade de monetização da despesa pública e da dívida para se aproximarem de outros que há muito a defendem como alternativa de financiamento dos Estados que não implica endividamento.⁷⁹ Mais ainda se compreende que bancos centrais, como o do Reino Unido, tenham adotado a via da monetização e outros estejam a considerar seriamente a possibilidade.

As propostas de monetização uma vez avançadas encontram invariavelmente como contra-argumento o risco de inflação ou, em formulações mais hiperbólicas, de hiperinflação. Esse risco ocorre em circunstâncias em que o estímulo monetário à procura (consumo e investimento) se depara com um aparelho produtivo incapaz de responder com acréscimos da oferta – um risco que não é de descartar nas circunstâncias atuais.⁸⁰

No entanto, contra a obsessão paralisante do risco de inflação, há três considerações a contrapor. Em primeiro lugar, é preciso ter em conta que o risco da inflação nas circunstâncias que se desenham é inferior ao risco de uma deflação originada por défice da procura. Vejam-se os dados do índice de preços na produção industrial relativos a março, divulgados pelo INE, ou o caso extremo do preço negativo do crude nos mercados norte-americanos.

Em segundo lugar, mesmo que no presente contexto a oferta possa não responder prontamente em todos os setores a um estímulo monetário e se manifestem ruturas de abastecimento como as que estamos a experimentar no setor da saúde, é preciso lembrar que não existe qualquer diferença fundamental entre um estímulo monetário resultante da monetização da dívida e da despesa pública e um outro baseado na expansão do crédito bancário, resultante do relaxamento dos rácios bancários de capital e da oferta de garantias públicas. Em ambos os casos há uma expansão monetária que desejavelmente é transformada em procura de consumo e investimento com impacto na oferta. A diferença é que a monetização (a) não implica dívida e, portanto, não ensombra o futuro com espectros de austeridade, (b) dispensa a intermediação bancária e as respetivas rendas, e (c) não remete a alocação do crédito para bancos que tendem a não incluir nos seus critérios outras considerações senão as da solvabilidade dos devedores. Já a expansão do crédito alimenta intermediações parasitárias, despidas de critérios de interesse público na alocação de recursos, e implica a constituição de responsabilidades do Estado (garantias) que ensombream o futuro.

Em terceiro lugar, eventuais tensões do lado da oferta têm de ser prevenidas por políticas orientadas para o robustecimento das cadeias logísticas e para a promoção da produção e provisão interna de bens de primeira necessidade, como de resto está acontecer, entre outros casos, nos domínios dos equipamentos para o setor

⁷⁹ Note-se que o banco central que adquire dívida pública ao seu soberano recebendo regularmente o pagamento dos juros do mesmo soberano é o mesmo que no final do exercício distribui dividendos ao seu acionista, isto é, ao soberano devedor.

⁸⁰ O índice de preços no consumidor relativo a abril de 2020, divulgado pelo INE, ao mesmo tempo que dá nota de uma variação homóloga negativa de 0,22% no conjunto dos bens do cabaz, indica uma variação positiva de 6,5% nos produtos alimentares não transformados que compara com uma variação de apenas 0,33 em fevereiro. Ver [INE, Índice de Preços no Consumidor](#).

da saúde, nos setores do têxtil e do vestuário, no setor farmacêutico (ver o caso do laboratório militar e de centros de investigação universitários envolvidos na produção de testes para a COVID-19) e, paradoxalmente, também no setor imobiliário, com a oferta para arrendamento permanente de alojamentos anteriormente dedicados ao turismo local.

O problema para países membros da eurozona, como Portugal, é a monetização da dívida ser uma alternativa explicitamente interdita pelos tratados da UE. O BCE, com as suas aquisições de dívida no mercado secundário, tem vindo de facto a monetizar de forma subreptícia a dívida dos países da eurozona. No entanto, nenhum desses países está livre da contingência de a qualquer momento este banco *independente* decidir reverter as suas políticas monetárias não convencionais, ou ser obrigado a fazê-lo por decisão alemã, devolvendo os países devedores ao regime de financiamento no mercado. De todos os nós górdios, este é para Portugal o mais difícil de desatar e, ao mesmo tempo, aquele que pode precipitar o país de novo para uma senda de ajustamento por contenção orçamental e, portanto, degradação das capacidades do Estado, recessão e declínio.⁸¹

Uma segunda fonte de financiamento da despesa pública, essa convencional, são os impostos. No entanto, estranhamente, o debate sobre as questões fiscais tem sido parco, com contribuições dispersas (e.g., Landais *et al.*, 2020). Essa omissão é tanto mais estranha quanto os efeitos destrutivos, económicos e sociais, da pandemia da COVID-19 não incidem apenas no montante da despesa pública envolvida nas respostas emergenciais. A pandemia far-se-á sentir também inevitavelmente nas receitas. Este desalinhamento da despesa e da receita em contexto recessivo justificaria por si só uma reconfiguração do sistema fiscal. Mas se às preocupações de financiamento do Estado somarmos considerações que remetem para a fiscalidade como uma das alavancas que, operando na distribuição de rendimento, podem contribuir para conter e reverter os efeitos regressivos, potencialmente cumulativos, menos compreensível se torna a omissão das questões fiscais do âmbito das medidas emergenciais.

Na crise anterior, pelo menos nos países mais penalizados, o fardo fiscal incidiu sobretudo nos rendimentos do trabalho por conta de outrem e nas pensões. Seria errado responder aos desafios que se colocam na atualidade através da convocação de uma racionalidade tributária emergencial, tipicamente orientada para a geração do maior volume de receitas possível entre as fontes menos furtivas e móveis. Importa, isso sim, olhar criticamente para as entorses e injustiças que continuam a enformar a tributação dos rendimentos das pessoas singulares e coletivas, seja no plano nacional, seja ao nível europeu e internacional. Atenemos em quatro questões fundamentais: a subversão da progressividade da tributação dos rendimentos pessoais, a elisão fiscal, a ocultação de património e a “fluidez” na transmissão das heranças.

Em relação à tributação dos rendimentos das pessoas singulares, tem sido adiantada a necessidade de uma alteração da lógica compartimentada, semidual, em que se baseiam os sistemas fiscais no plano internacional. Enquanto os rendimentos do trabalho e as pensões são tributados de forma progressiva, onerando mais em termos relativos aqueles que mais podem contribuir, aos rendimentos de capital/propriedade é aplicada uma taxa proporcional, independente quer do montante desses rendimentos, quer do total de rendimentos do

⁸¹ A subvenção de 15 mil milhões de euros em quatro anos, prevista na proposta submetida pela Comissão Europeia a 27 de maio, permitiria mitigar o constrangimento financeiro do Estado português, mas no caso plausível de uma recessão mais profunda e prolongada do que antecipado na proposta de Orçamento Suplementar apresentada pelo governo à Assembleia da República a 9 de junho, estaria, mesmo no caso de se concretizar nos termos da proposta da Comissão, longe de o remover.

contribuinte. Se o princípio da unicidade da tributação do rendimento, operacionalizada por via do seu englobamento, é um garante da equidade horizontal, as lógicas de tributação híbridas funcionam como instrumentos de reprodução das desigualdades na distribuição primária dos rendimentos. O facto de os beneficiários de rendimentos de capital (na aceção abrangente do termo) tenderem a ser os que têm uma capacidade económica mais elevada, significa que a tributação semidual dos rendimentos pessoais, transversal no plano europeu e internacional, contém fortes elementos de regressividade. Razões associadas aos imperativos de atração de capital e aos riscos da sua fuga, mas também de justiça fiscal,⁸² são os argumentos normalmente invocados para legitimar este tipo de regime.

Estes riscos, nomeadamente os associados à globalização financeira, não devem ser desprezados. Não devem também impedir que se promova uma análise crítica da realidade e se proponham alternativas. Uma primeira, de cariz compromissório, passaria por introduzir alguma progressividade na tributação dos rendimentos de capital/propriedade (Cantante, 2020). Uma solução deste tipo poderia ter configurações diferenciadas, mas o seu alcance é por definição limitado. Importa por isso pugnar por arranjos institucionais dos sistemas fiscais baseados nos princípios da unicidade dos rendimentos e da progressividade fiscal, operacionalizados por via do englobamento da totalidade dos rendimentos. Este objetivo de política pública é difícil de pôr em prática isoladamente num país em contexto de integração dos mercados de capitais. À escala europeia, em que em abstrato seria possível, tem-se vindo a revelar igualmente difícil, se não impossível.

O segundo problema que importa endereçar prende-se com o planeamento fiscal agressivo das grandes empresas multinacionais. Esse tipo de estratégias consiste, no essencial, na transferência de lucros tributáveis gerados num dado país para países que têm regimes fiscais mais favoráveis, utilizando para tal uma gama alargada de artifícios contabilísticos e financeiros, como por exemplo: os empréstimos com juros muito elevados entre empresas do mesmo grupo – o que permite reduzir os lucros da empresa do grupo num país que tem impostos elevados, transferindo-os para uma empresa/filial com sede num país com um nível de tributação baixo dos lucros; trocas de serviços e produtos a preços manipulados ou artificiais entre empresas/filiais do mesmo grupo (*transfer mispricing*); ou a atribuição da propriedade intelectual resultante da atividade de investigação e desenvolvimento realizada num dado país a uma filial do grupo localizada num país de baixa tributação sobre os lucros (Beer *et al.*, 2018).

Várias respostas têm sido avançadas a nível europeu e internacional para fazer face a este tipo de práticas. A OCDE lançou, em 2013, o Base Erosion and Profit Shifting Project (BEPS), que se traduziu, em 2015, na definição de um conjunto de ações e instrumentos regulatórios que visam impedir práticas de planeamento fiscal agressivo das empresas multinacionais e promover uma maior transparência fiscal na relação dessas instituições com as autoridades tributárias nacionais. Também a União Europeia, através da Diretiva n.º 2011/16 e das suas sucessivas alterações (que acomodam as orientações e instrumentos do BEPS), tem produzido legislação destinada a contrariar as práticas de planeamento fiscal agressivo, por exemplo: por via do alargamento da obrigatoriedade da troca automática de informações entre países, da criação de regras para

⁸² Em relação aos rendimentos de capital, em particular os dividendos, argumenta-se que os lucros das empresas já são tributados em sede de imposto sobre os rendimentos das pessoas coletivas, pelo que a tributação pessoal desse tipo de rendimento deve ser parcimoniosa. Este argumento atém-se na questão da incidência conjugada da tributação sobre os lucros das empresas e das pessoas singulares. A questão de fundo, no entanto, mantém-se: o facto de os lucros das empresas serem tributados em sede de imposto sobre as pessoas coletivas reduz o "bolo económico" distribuído a um pequeno acionista ou a um grande acionista. É em sede de tributação dos rendimentos das pessoas singulares que a progressividade fiscal associada à capacidade contributiva de cada um deve materializar-se.

prevenir gastos excessivos com os encargos relativos a empréstimos (regras de limitação de juros), da tributação de ativos à saída do país em certas circunstâncias, ou a definição de uma regra geral antiabuso (aplicável em situações em que seja evidente que o planeamento fiscal das empresas – “montagem”, na denominação do art.º 6.º da Diretiva n.º 2016/1164 – seja destituído de validade comercial atendível).

Entre este tipo de orientação política vertida no edifício normativo de combate ao planeamento fiscal agressivo e a realidade existem hiatos e contradições bastante evidentes. A elisão fiscal, que usa as estradas secundárias da lei e os regimes fiscais favoráveis oferecidos por certos países, continua a beneficiar esses países e grandes empresas, em prejuízo de outros e das pequenas e médias empresas que neles operam (no sentido em que estão sujeitas a regras desleais de concorrência). Holanda, Luxemburgo e Irlanda são casos evidentes de acolhimento desse tipo estratégias de batota fiscal, de forma oculta em certas situações, e que têm constituído o núcleo de minorias de bloqueio à tomada de decisão no interior da UE.⁸³ No entanto, as práticas de aligeiramento fiscal, acionadas sob o pretexto da necessidade de atração de investimento direto estrangeiro ou de retaliação a estratégias semelhantes dos seus parceiros, não se confinam a esses países.⁸⁴

Nem sempre a linha que separa o planeamento fiscal agressivo e a ocultação patrimonial é muito clara. Do ponto de vista formal, o primeiro é reprovável, mas tende a produzir-se nas entrelinhas da legalidade, a segunda é ilegal (criminosa, em certas circunstâncias). Ambas as situações lesam fortemente os Estados, no sentido em que limitam a sua capacidade redistributiva e de fazer face a um conjunto de responsabilidades no plano social e do investimento.

A principal característica dos regimes fiscais que permitem ocultar património prende-se com as garantias de sigilo bancário. De acordo com alguns estudos (Zucman, 2014; Dietsch, 2015), entre 10% e 12% do património dos europeus está oculto em paraísos fiscais, o que demonstra bem a magnitude da evasão fiscal viabilizada e encorajada por este tipo de regimes. Em Portugal, as três versões do Regime Excecional de Regularização Tributária (RERT), que funcionou como uma forma de quase perdão fiscal a uma elite de contribuintes muito ricos, desocultaram milhares de milhões de euros detidos por contribuintes portugueses em paraísos fiscais. Embora estes sejam muitas vezes identificados como microestados ilhéus, que teimam em distorcer as regras dos sistemas fiscais de um Ocidente probo, na verdade as possibilidades de ocultação de património são oferecidas no interior de países ou regiões aparentemente comprometidas com o combate à evasão fiscal. Os Estados Unidos, que através do FACTA (Foreign Account Tax Compliance Act) impôs às instituições financeiras e outras instituições não financeiras a operar noutros países a obrigatoriedade de estas reportarem informação relativa ao património detido por cidadãos americanos, tem no seu seio estados cujos regimes fiscais são paradisíacos na baixa carga fiscal e no sigilo que oferecem (o Dakota do Sul, por exemplo). De acordo com o Financial Secrecy Index de 2020, produzido pela Tax Justice Network, uma organização não governamental vocacionada para a análise do fenómeno da elisão e evasão fiscal, os Estados Unidos eram o segundo país a nível mundial com um sigilo financeiro mais elevado, atrás das Ilhas Caimão e à frente da Suíça.⁸⁵ Entre os dez países com um nível de sigilo financeiro mais elevado, metade pertencem à OCDE.⁸⁶ A existência destes

⁸³ Por exemplo, o caso *LuxLeaks*, tomado público em 2014, demonstrou que centenas de empresas multinacionais usavam o Luxemburgo como ancoradouro de uma complexa rede de estratégias destinadas a reduzir drasticamente as suas obrigações fiscais noutros países.

⁸⁴ O *offshore* da Madeira, os vistos Gold ou os regimes especiais de isenção para residentes não permanentes são, no caso português, ilustrativos desta tendência.

⁸⁵ No estudo de Gabriel Zucman, é referido que a Suíça abrigava metade do património mobiliário das famílias europeias.

⁸⁶ Estados Unidos (2.º lugar), Suíça (3.º), Luxemburgo (6.º), Japão (7.º) e Holanda (8.º). O Reino Unido surge na 12.ª posição do *ranking* e a Alemanha na 14.ª.

esconderijos, em terra ou fora da costa, desafia a eficácia das políticas de tributação progressiva da riqueza, fazendo-as incidir sobretudo nos bens imóveis – estratégia de que é exemplo o “imposto Mortágua” em Portugal, ou o criado por Mário Monti em Itália, cuja taxa sobre o imobiliário era oito vezes mais elevada face à que incidia sobre os bens financeiros (Piketty e Cantante, 2018).

Por último, importa que os sistemas fiscais contribuam para a igualdade de oportunidades por via da tributação das heranças. Nos países europeus de maior dimensão e nos Estados Unidos esse imposto ainda perdura, nos países europeus de menor dimensão tende a não existir.⁸⁷ A tributação progressiva das heranças, com especial incidência nas de maior valor patrimonial,⁸⁸ é um caminho fundamental na calibração de sistemas fiscais mais justos e sustentados numa maior diversificação das fontes de receita.

Ainda no âmbito das questões do financiamento das respostas emergenciais importa, por fim, considerar as que se desenham à escala da UE. O Conselho Europeu de 23 de abril decidiu criar um fundo de recuperação económica, sem, contudo, especificar nem o montante, nem as suas fontes de financiamento, nem a repartição do financiamento a conceder aos Estados-membros entre crédito ou subvenções, nem ainda os procedimentos relativos às decisões de alocação do crédito. O posterior acordo franco-alemão e a subsequente proposta da Comissão Europeia definiram alguns dos contornos deste fundo, mas as decisões ainda não foram tomadas. Continua a ser, portanto, impossível estabelecer a medida em que essas decisões da UE conferem ou não margem aos governos dos Estados-membros, particularmente os que, como Portugal, se encontram em situação mais vulnerável, para conter os efeitos imediatos do choque pandémico e da suspensão de parte da produção e, sobretudo, evitar um processo cumulativo de recessão e declínio. Sabemos o que teria de ser feito: conter os despedimentos, distribuir rendimento de substituição aos trabalhadores desempregados, sejam eles por conta de outrem, por conta própria ou microempresários, deter uma potencial cascata de falências de pequenas, médias e grandes empresas usando os meios que forem necessários, incluindo não só crédito, como subvenções diretas e tomadas de capital, evitar uma explosão de crédito incobrável pelos bancos e decorrente risco de alastramento da crise à esfera financeira. Tudo isto ou parte, pode ser financiado durante algum tempo com as transferências que países excedentários da UE, como a Alemanha, sempre recusaram, e agora em situação de desespero contemplam. Mas se estas transferências assumirem a forma de crédito, isto é, endividamento sobre o endividamento já existente, prefigurando o momento, num futuro que pode não ser longínquo, em que o serviço dessa dívida se irá tornar sufocante, então o pior cenário torna-se plausível. A simples contemplação de um futuro ao serviço de uma dívida pública da dimensão que as projeções configuram é suficiente para inquinar o espaço público com premonições de austeridade inevitável, capazes, se ganharem tração, de desencorajar qualquer impulso vital na direção do investimento e de todas as outras formas de despesa sem as quais não existe recuperação possível.

Mesmo neste quadro de incerteza, é preciso voltar ao que ficou escrito acerca das principais vulnerabilidades em Portugal, para verificar, em primeiro lugar, em que medida estão cobertas pelas medidas de exceção adotadas e o que ainda pode ser feito para mitigar os hiatos das coberturas e, em segundo lugar, de que forma

⁸⁷ Até 2004, existia, em Portugal, o chamado imposto sucessório. Na atualidade, os herdeiros legitimários (cônjuge, unido de facto, filhos, netos, pais ou avós) estão isentos do pagamento de imposto sobre a herança. Essa obrigação recai sobre os herdeiros não legitimários através do imposto de selo (10%).

⁸⁸ Em 2016, o programa de governo propunha a introdução de uma taxa de 28% sobre as heranças com um valor patrimonial superior a 1 milhão de euros, que não chegou a ser implementada.

medidas de exceção e reconfigurações institucionais e estruturais se podem articular para abrir, ou pelo menos não fechar, perspectivas de superação da crise dirigidas a futuros desejáveis.

5.3 Portugal: vulnerabilidades e coberturas de exceção⁸⁹

A perceção de uma desigual distribuição dos males que, imediata e mediatamente, podem decorrer do choque provocado pela crise pandémica e sobre o que esses males, desigualmente distribuídos, podem carrear para o futuro levou-nos ao mapeamento da trama de vulnerabilidades inscritas na estrutura económica e no tecido institucional que regula as relações de emprego em Portugal ao longo de três capítulos.

Concluimos das comparações internacionais no âmbito da UE que Portugal, a par de outros países da periferia sul da Europa, é um dos países mais vulneráveis aos impactos socioeconómicos da crise pandémica. É muito suscetível porque depende de uma estrutura produtiva intensiva em trabalho mal remunerado, de um tecido empresarial muito fragmentado e endividado, e de um Estado sobre-endividado. Está exposto às ondas de choque mundiais, não tanto porque em geral dependa das cadeias de valor que agora se encontram comprometidas e dos mercados externos dos seus produtos de exportação tradicionais, mas porque se destaca pelo peso de novos setores exportadores que emergiram do ajustamento da *troika* e do subsequente padrão de recuperação do emprego: os setores ligados ao turismo e ao imobiliário – precisamente os que, no contexto presente, mais se encontram comprometidos por dependerem de fluxos de pessoas e de capitais que se tornaram improváveis num futuro próximo. Além disso, estas suscetibilidades encontram-se insuficientemente cobertas, quer por instituições que conferem segurança (primária) ao emprego e podem conter vagas cumulativas de despedimentos, quer por outras (secundárias) de proteção social capazes de garantir rendimento de substituição face a contingências inesperadas, ou circunstâncias estruturais de pobreza.

A descida ao nível dos setores permitiu concluir que em situação de particular vulnerabilidade se encontram as empresas e os trabalhadores de setores de atividade mais expostos aos fluxos internacionais de pessoas e capitais, nomeadamente, o setor do alojamento e restauração, que além de exposto se caracteriza por um tecido empresarial fortemente pulverizado e descapitalizado; e o setor do imobiliário, que foi inflacionado em anos recentes por força de uma procura externa artificialmente nutrida pela acumulação de capitais na esfera financeira que a procura interna é incapaz de sustentar.

Destacado foi ainda o setor das atividades administrativas e dos serviços de apoio, também exposto a dinâmicas de procura e oferta internacionais, por estar nele incluído um conjunto de atividades dependentes do turismo, além de povoado por empresas de trabalho temporário e de centros de contacto, nas quais o emprego carece de coberturas primárias dada a elevada prevalência de contratos de duração limitada e de baixos salários. Referidos por último foram setores da indústria transformadora mais externamente expostos pela dependência das exportações, assim como a construção, pela dependência do investimento e das dinâmicas do imobiliário.

Consequentemente, os grupos sociolaborais em situação de maior vulnerabilidade são os ligados a estes setores de atividade. No entanto, dentro deles e de forma transversal ao seu conjunto, existem vulnerabilidades específicas. Em situação particularmente frágil estão (i) aqueles cujas inserções no mercado de trabalho

⁸⁹ Esta secção foi escrita antes da divulgação do PEES, mas mantém-se atual no quadro em que ainda decorre o debate parlamentar do orçamento suplementar.

ocorrem no quadro de entidades que são produto de dinâmicas de empresarialidade atípica, induzidas por políticas de incentivo ao autoemprego e por processos de externalização no mercado de trabalho, que acentuam a fragmentação das organizações produtivas; e (ii) os integrados no mercado de trabalho sob relações de emprego de parca cobertura primária, isto é, como trabalhadores por conta própria ou através de contratos de trabalho individuais, de duração limitada e com trajetórias pautadas pela intermitência do desemprego.

O cruzamento das dinâmicas conjunturais com fatores estruturais manifesta-se numa perigosa teia de vulnerabilidades. Primeiro, porque os riscos latentes na estrutura de suscetibilidades e exposições em que a retoma económica se apoiou já se estão a materializar, manifestando-se na maior prevalência de empresas do alojamento e restauração entre aquelas que já recorreram à medida de *layoff*. Segundo, porque a criação de emprego nestes setores foi apoiada em formas precárias de integração laboral, cuja parca cobertura primária resulta precisamente das reformas do sistema de proteção do emprego que, realizadas sob pretexto de contribuir para a dinamização do mercado de trabalho, vulnerabilizam agora, no imediato, os ganhos em emprego conseguidos desde 2013. Terceiro, porque a criação de emprego a partir dessa data se baseou numa estrutura de remunerações muito baixas, com forte prevalência de salário mínimo, o que implica uma maior vulnerabilização económica dos trabalhadores.

O desfecho desta conjugação num quadro de desemprego elevado, mesmo em setores com menor prevalência de contratos a prazo e de microempresarialidade, pode ser o do acionamento dos mecanismos de flexibilização quantitativa e desvalorização do trabalho. As mesmas empresas que no período de retoma apartaram do núcleo da sua estrutura de emprego parte dos seus trabalhadores, alimentando assim mercados de trabalho externos como amortizadores de risco, podem agora, no momento do imperativo da redução de custos variáveis, procurar levar mais longe ainda o mesmo tipo de resposta. Um tal desfecho é precisamente o que pode pôr em marcha processos cumulativos de declínio difíceis de reverter.

O cruzamento das vulnerabilidades aos vários níveis traduz-se, portanto, num desafio de grandes proporções, quer em termos do desenho e implementação de medidas emergenciais (coberturas de exceção), quer de reconfigurações institucionais e estruturais orientadas para o futuro. Tratamos de seguida das coberturas de exceção adotadas, das suas lacunas e da reparação.

As vulnerabilidades estruturais que decorrem sobretudo do enviesamento do padrão de especialização no sentido do complexo turístico-imobiliário não foram, à exceção do direcionamento de algumas linhas de crédito para as empresas do setor turístico e afins, objeto de abordagem no quadro das medidas de exceção adotadas. As principais medidas foram concebidas para abarcar um conjunto mais alargado de setores e de empresas e proporcionar rendimento de substituição aos trabalhadores independentemente do setor em que operam.

Vimos que as respostas de exceção adotadas surgem estrangidas pela incerteza de meios de financiamento e são predominantemente orientadas para o crédito às empresas e a particulares, neste caso sobretudo sob a forma de moratórias de impostos e de serviço da dívida hipotecária. As subvenções diretas também existentes assumem sobretudo a forma do subsídio às empresas para pagamento parcial de salários conhecido por *layoff* simplificado.

Quanto ao crédito às empresas vimos já que a opção foi a mediação do sistema bancário, ancorada em garantias públicas. Embora não estejam disponíveis dados sobre os montantes e a alocação do crédito, é de recear que

a mediação bancária esteja a produzir um enviesamento no sentido das empresas mais robustas e de maior dimensão, em detrimento da miríade de micro e pequenas empresas que são grandes suportes do emprego em Portugal. Por outro lado, as empresas que encaram o recurso ao crédito que agora é facilitado confrontam-se com o dilema que dilacera o próprio país. O mesmo endividamento que pode ajudar a atravessar esta fase de quebra da atividade traduzir-se-á no futuro num fardo que pode ser impossível suportar. Considerações desta ordem, mesmo num quadro em que não existe suficiente informação disponível, convidam ao ceticismo quanto à eficácia da opção pelo crédito com garantia pública.

O balanço que já é possível fazer do *layoff* pode ser objeto de duas leituras que, não sendo contraditórias, transmitem mensagens distintas: (a) a medida de *layoff* está efetivamente a conter a vaga de despedimentos; (b) vamos provavelmente experimentar um segundo surto de desemprego logo que, no momento em que a medida de *layoff* seja levantada, se descubra que muitas empresas, sobretudo em atividades ligadas ao turismo, não vão reabrir, mostrando os limites da condição da imposição de manutenção de postos de trabalho nos 60 dias posteriores ao término do *layoff*. Efetivamente, o número avassalador de trabalhadores em empresas que requereram o acesso ao regime de *layoff* simplificado matiza qualquer entusiasmo com o formato da curva do desemprego da figura 39. Esse formato, marcado pelo declínio da taxa de crescimento dos desempregados a partir de 7 de abril, pode vir a revelar-se meramente temporário.

A incidência predominante do *layoff* nas médias e grandes empresas também suscita preocupação. Em princípio, estas empresas, mais resilientes do ponto de vista da solvabilidade e da liquidez, deveriam ser aquelas cuja sobrevivência menos depende da mobilização de recursos financeiros públicos particularmente escassos no atual contexto. Não sendo assim, podemos estar face à situação absurda de incentivar empresas capitalizadas, rentáveis e com boas situações de liquidez a consumirem recursos públicos. Se por acréscimo estas mesmas empresas vierem, não ao mesmo tempo mas com um pequeno diferimento temporal, a distribuir dividendos aos seus acionistas ou sócios, o absurdo tornar-se-á manifesto. Em situação excecional incumbe ao Estado zelar pela preservação da capacidade produtiva, não pela salvaguarda dos direitos patrimoniais dos acionistas e sócios de grandes empresas, multinacionais ou não. Muito menos pode o Estado condescender com situações, de que há notícia, de descapitalização das empresas com distribuições exorbitantes de dividendos. A incidência privilegiada do *layoff* nas grandes empresas indica que a transição de trabalhadores das pequenas empresas para o desemprego não está a ser suficientemente contida. Além disso, o intervalo temporal de controlo do critério de manutenção de postos de trabalho aplicado ao *layoff* abriu espaço à dissolução das relações de emprego antes mesmo do recurso à medida.

As coberturas emergenciais surgem, assim, não só insuficientes no montante, como pouco abrangentes face a um tecido empresarial tão fragmentado, excluindo desde logo parte significativa das microempresas, cuja situação de dependência de crédito cedido pelo sistema bancário, muitas vezes já em situação de incumprimento, a par de outros fatores, lhes veda o recurso a parte das medidas emergenciais. A opção de recurso ao apoio extraordinário aos trabalhadores independentes, cujo limite pecuniário não assegura mais do que a mera manutenção da reprodução biológica, não conseguirá estancar o desfecho de multiplicação de situações de falência. Se os processos de falência e insolvência octuplicaram em Portugal no seguimento da crise de 2008 (DGPJ, 2019), o cenário atual permite antecipar um multiplicador ainda maior. Além disso, estas medidas estão a oferecer insuficientes ou nenhuma coberturas a grupos sociolaborais específicos, entre os

quais se destacam os trabalhadores por conta de outrem com contratos precários e os falsos independentes, assim como aos trabalhadores de setores que estão a sofrer impactos particularmente implacáveis, nomeadamente nos setores da restauração, das artes e espetáculos e da educação.

Além de insuficientes nos montantes e pouco abrangentes, as coberturas de exceção padecem de lacunas que se estão revelar como limitadoras do seu alcance e eficiência: as linhas de crédito de exceção e as subvenções às empresas sob a forma de *layoff* inibiram-se de ir tão longe como deviam no plano da condicionalidade, deixando em aberto oportunidades para o abuso e o desperdício de recursos; não preveem opções de financiamento de empresas com importância estratégica que se podem vir a revelar necessárias; não garantem convenientemente o acesso das micro e pequenas empresas ao crédito e às subvenções; não respondem aos problemas específicos dos setores mais expostos; cobrem insuficientemente as necessidades de grupos sociolaborais mais vulneráveis; não acautelam as situações mais flagrantes de pobreza e privação.

A constatação da insuficiência das coberturas de exceção remete para a necessidade urgente da sua reparação. Em primeiro lugar, pelo *reforço da condicionalidade às empresas*. Quer às abrangidas por linhas de crédito garantidas pelo Estado, quer às beneficiárias de subvenções para o pagamento parcial de salários seriam exigíveis garantias firmes, quer de retenção de eventuais excedentes na empresa para aplicação em investimento a curto prazo (pelo menos no exercício de 2021 e não apenas no período de duração da medida, como se especifica no caso do *layoff*), quer de não despedimento, mais abrangentes do que os casos de despedimento coletivo ou por extinção de posto de trabalho, quer ainda de domiciliação das sociedades de gestão de participações sociais (SGPS) que as controlam em território nacional.

Em segundo lugar, a consideração de *alternativas de financiamento de empresas com importância estratégica*. No caso de grandes empresas qualificáveis como estratégicas do ponto de vista do interesse coletivo, virá a revelar-se necessário substituir a concessão de crédito baseado em garantias avultadas, por crédito revertível em capital ou mesmo pela aquisição de posições no capital que podem ter de ir aos 100%. O caso da TAP é até agora o mais saliente, mas não será certamente o único. Nacionalizações parciais ou totais poderão impor-se noutros casos como alternativas preferíveis à assunção de risco inerente à concessão de garantias públicas.

Em terceiro lugar, para garantir um *acesso alargado*, inclusivo das pequenas empresas, quer a linhas de crédito quer a subvenções, não sendo possível substituir no imediato a mediação bancária por serviços públicos dedicados, a CGD deveria assumir as funções que lhe competem como banco público.⁹⁰

Em quarto lugar, para responder à mais do que previsível vaga de falências e desemprego nos setores associados ao turismo, é preciso conceber um *plano de emprego de último recurso*. Nas circunstâncias atuais, o Estado, mais do que credor de último recurso, deve assumir funções de empregador.

Em quinto lugar, para abordar o problema que decorre da redundância dos inúmeros prédios e apartamentos mobilizados nos últimos anos nas grandes cidades para alojamento turístico, deve ser concebido e

⁹⁰ O PEES avança, como já se referiu, com a proposta de criação de um Banco de Fomento que terá duas grandes finalidades: constituir no imediato um Fundo de Capitalização das Empresas; operar a prazo no retalho como um banco de financiamento direto da economia através da concessão direta de crédito, e eventualmente até a participação em investimentos estratégicos cujo risco e montante são dissuasores para a banca comercial. Se o Fundo de Capitalização das Empresas poderá de facto vir a operar no curto prazo no quadro dos instrumentos de resposta à crise através do financiamento do Recovery Fund Solvency Support Facility e do Fundo de Garantia Pan-Europeu do Banco Europeu de Investimento, as operações de retaho carecem de aprovação por parte da Comissão Europeia, que deverá, entretanto, pronunciar-se sobre eventual contenda desta iniciativa pública com os tratados da União Europeia.

implementado um outro plano orientado para novas respostas aos problemas da habitação preexistentes, que, ao mesmo tempo, possa proporcionar aos seus proprietários uma fonte de rendimento alternativo.

Em sexto lugar, para estender o reforço das coberturas aos grupos sociolaborais mais vulneráveis, a contagem dos períodos experimentais e os prazos de termo dos contratos de duração limitada devem ser suspensos, assim como a cessação dos contratos a termo incerto, pelo menos pelas empresas que recorrem a medidas com financiamento público, de maneira a tornar a contrapartida de manutenção de emprego mais incluyente ao fazê-la abranger relações de emprego assentes noutras modalidades contratuais para além do contrato de trabalho por tempo indeterminado. Observando o mesmo princípio de inclusão, o montante e a abrangência das subvenções dirigidas aos trabalhadores independentes e microempresários devem ser aumentados: os montantes, tendo, pelo menos, por referência os montantes pecuniários mínimos e máximos usados nas medidas de apoio aos trabalhadores por conta de outrem; a abrangência, por flexibilização de critérios de condicionalidade usados em períodos de normalidade que não encontram razoabilidade no momento de exceção que experienciamos.

Em sétimo lugar, para mitigar o impacto nas populações marginalizadas do mercado de trabalho e/ou que experimentam situações de pobreza, as condições de acesso e os montantes das prestações sociais não contributivas – rendimento social de inserção, complemento social para idosos, subsídio social desemprego, pensões do regime geral – devem ser incrementados.

5.4 Robustecer as respostas para lá da emergência

As medidas emergenciais não são endereçadas aos determinantes das principais vulnerabilidades, nem os podem resolver, mas podem e devem ser pensadas à luz de reconfigurações institucionais e estruturais orientadas para futuros desejáveis, num quadro que tenha presentes não só os determinantes locais e nacionais das vulnerabilidades, como os que se configuram à escala global – ambientais, sociais e políticos.

Regressemos, em síntese, a esses determinantes estruturais. O primeiro decorre de um padrão de especialização e de uma estrutura produtiva enviesada pela sobreposição do complexo turístico-imobiliário, que alimentou o crescimento e a criação de emprego a partir de 2013, a um tecido produtivo já marcado pelas baixas produtividade e remuneração do trabalho. O segundo decorre da pulverização e fragmentação das organizações produtivas, de que resulta uma fragilização estrutural do emprego, por excessiva dependência de entidades empregadoras de muito reduzida escala, com problemas estruturais de descapitalização e insolvência. O terceiro manifesta-se na baixa qualificação da população ativa, nos baixos salários e na precariedade, debilidades que se potenciam reciprocamente e tendem a reproduzir-se e/ou a intensificar-se pelo padrão de especialização da economia portuguesa e pelo perfil setorial de criação de emprego. O quarto decorre da reprodução desta estrutura de desigualdades, inscrita na insuficiente cobertura de proteções primárias e secundárias, que se manifesta: na redução das relações contratuais estáveis, no insuficiente alcance do subsídio de desemprego relativamente à verdadeira dimensão da população desempregada, na parca prevenção da pobreza, nos montantes escassos das prestações sujeitas a condições de recursos.

O que importa salientar, nesta fase de considerações finais, é o facto de tais determinantes estruturais das vulnerabilidades apresentarem relações de forte interdependência. Longe de representarem uma mera

decorrência inevitável de razões de mercado, este feixe pernicioso de interações resulta sobretudo do enquadramento político-institucional que as suscita ou possibilita. Veja-se o caso da aposta no turismo como estratégia de especialização da economia portuguesa, geradora de exposição aos fluxos internacionais da procura e de capitais. Essa aposta decorreu, em grande medida, de uma convergência do embaratecimento da mobilidade aérea e do incremento da procura mundial pelos bens que o turismo oferece, com condições de oferta que, tirando partido do desemprego e da desvalorização interna operada pelo ajustamento da *troika*, viabilizaram um modelo de concorrência neste setor naturalmente intensivo em trabalho, assente em preços baixos e em emprego pouco qualificado, precário e mal remunerado. Veja-se também o caso da precarização crescente das relações laborais: está associada ao crescimento de atividades económicas que recorrem de forma mais intensa a formas precárias de emprego, mas deve-se principalmente à permeabilidade institucional em relação a esse tipo de flexibilização – seja ao nível das permissões (exageradas, muitas vezes) ao recurso a trabalho atipicamente contratado, seja no plano da incipiência das atividades inspetivas e das penalizações – e à normalização do recurso muitas vezes fraudulento a estas modalidades contratuais. Veja-se, por último, a problemática das políticas de proteção social. Num modelo marcadamente previdencial como o português, as desigualdades associadas ao tipo de inserção laboral refletem-se, de forma mais ou menos direta, em desigualdades no acesso à proteção social. Em geral, a desproteção dos desempregados tem-se vindo a tornar a regra, seja devido a condicionantes de acesso, seja porque a taxa de substituição do rendimento de algumas prestações de desemprego é muito baixa, ou ainda porque as regras que enquadram certos regimes os tornam ineficazes.

A estrutura de vulnerabilidades preexistente ao choque pandémico não resulta apenas de políticas relativas ao mercado de trabalho, mas também da omissão de políticas industriais e de reconfigurações da proteção social, cuja articulação é fundamental para promover um perfil qualificante de especialização económica e das capacidades produtivas, propenso à sustentação de padrões de emprego seguro e de qualidade, enquadrado num sistema de proteção primária e secundária capacitado para responder, com eficácia, às vicissitudes dos ciclos económicos e dos choques ditos exógenos.

Neste quadro, a articulação das medidas emergenciais com reconfigurações institucionais que temos vindo a reclamar envolve intervenções reparadoras que conjuguem as respostas neste tripé político-institucional, que envolve políticas industriais, políticas de emprego e políticas de proteção social capazes de contrariar dinâmicas cumulativas de recessão e declínio ao mesmo tempo que abrem, ou deixam em aberto, trilhos de esperança durante o momento emergencial e para lá dele.

Atentemos nos determinantes estruturais da vulnerabilidade de que partiu esta discussão acerca do robustecimento das respostas à crise. A respeito do enviesamento do padrão de especialização e da estrutura produtiva, a questão que se coloca a respeito das maiores premências – a do turismo e a do imobiliário – é saber se a cobertura das vulnerabilidades pode ou deve traduzir-se em financiamento público ao longo de um período indeterminado de tempo ou, pelo contrário, numa intervenção corretiva do enviesamento, capaz de, ao mesmo tempo, mitigar impactos e obter uma correção do grau excessivo de dependência desses setores. Assim é porque no turismo e no imobiliário tudo indica que os impactos da pandemia se venham a revelar duradouros. No turismo, pelo menos ao longo do tempo que for necessário para produzir a prometida vacina redentora da COVID-19; no imobiliário, também num tempo provavelmente longo, quer pela sua associação ao turismo por

via do alojamento local, quer pela sua dependência de capitais móveis que tenderão a desviar-se de aplicações imobiliárias logo que os efeitos deflacionistas da recessão se traduzirem numa desvalorização dos ativos.

Em ambos os setores, é absolutamente clara a necessidade dos planos de emergência acima enunciados que promovam a transição para um novo perfil de especialização setorial. Esses planos, cuja arquitetura e desenho de detalhe incumbe à administração pública, aos especialistas, e aos atores-chave das respetivas áreas, seriam com vantagem orientados pelo propósito, não de repor a situação anterior ao choque pandémico – que reproduziria a estrutura de suscetibilidades e exposições nele inscrito –, mas antes por desígnios de maior alcance e interesse coletivo. As grandes linhas de um tal plano no turismo poderiam passar (a) pelo desincentivo à oferta desqualificada que compete pelo preço nos mercados internacionais; (b) pela promoção de modalidades qualificadas de turismo, ambiental e socialmente sustentáveis, desconcentradas no território e no calendário; (c) pela reconversão de unidades hoteleiras tornadas redundantes em equipamentos para uso coletivo (nomeadamente de retaguarda do SNS para alojamento de doentes em quarentena ou em recuperação e de pessoal médico e paramédico, assim como de lares da terceira idade); e ainda (d) pela requalificação e reconversão profissional dos trabalhadores das atividades turísticas tornadas redundantes e sua inserção, por via de um programa de emprego público, em atividades cruciais no contexto da pandemia e depois dela – as da saúde e dos cuidados, nomeadamente à população sénior – que estão carentes de força de trabalho. Formados e requalificados, inúmeros trabalhadores, tornados redundantes em atividade ligadas ao turismo, podem não só contribuir para a mitigação destas carências como encontrar aí o rendimento e a dignidade que as coberturas secundárias do desemprego nunca asseguraram satisfatoriamente.

No caso do imobiliário, concebe-se, por exemplo, uma orientação no sentido (a) do incentivo à transição das unidades de turismo local para o mercado de arrendamento para habitação permanente, com rendas ajustadas ao poder de compra dos residentes nas grandes cidades e com contratos de arrendamento de longa duração; e (b) da aquisição de unidades de turismo local pelos poderes públicos para oferta no mercado de habitação com rendas controladas. Esta estratégia não só garantiria um uso socialmente relevante para o património tornado redundante, como atuaria no sentido do redirecionamento do investimento para atividades de maior valor acrescentado e com propensão para criação de emprego mais qualificado e mais sustentado, reduzindo a exposição do setor imobiliário português às lógicas de financeirização, desse modo convergindo com políticas de habitação e de proteção social que teriam impactos indiretos importantes no rendimento de quem habita ou pretende vir a habitar as cidades.

Premências tão importantes como as relativas ao arcabouço do tecido produtivo são as que resultam, ou resultarão, das ruturas das cadeias de abastecimento. A rutura parcial de cadeias logísticas e de produção, acompanhada de restrições à exportação de bens e serviços considerados essenciais ou estratégicos, já ocasionou problemas de abastecimento em matérias-primas, componentes e bens e serviços finais sobretudo no setor da saúde. A resposta a essas ruturas pôs em movimento, como vimos, iniciativas públicas, do sistema de I&D e de empresas, orientadas para a substituição do recurso à importação pela produção local ou nacional. Sob o pano de fundo anterior à crise do que já foi descrito como fragmentação da globalização ou mesmo

desglobalização, agora abertamente assumida pelas autoridades da UE,⁹¹ estão em aceleração processos que se traduzem na territorialização da produção em várias escalas que já estavam em curso antes da pandemia.

A realidade parece estar a querer persuadir-nos que os riscos da fragmentação geográfica da produção podem não compensar os supostos benefícios do acesso a bens e serviços em condições de preço favoráveis. A crise pode então evoluir no sentido de uma (des)integração económica e financeira, enquadramento em que estratégias orientadas para o robustecimento da estrutura produtiva baseadas, não em miragens autárquicas, mas no princípio da suficiência e na substituição de importações dispensáveis podem vir a impor-se como alternativa. Uma resposta nacional à crise orientada para a sustentação da oferta incluiria a assunção do planeamento do investimento e do aprovisionamento orientado para o reforço das capacidades endógenas como uma das funções centrais do Estado.

Essa reconversão planeada da estrutura produtiva deveria assumir plenamente a quota parte de Portugal no esforço global de redução de emissões de gases com efeitos de estufa e de mitigação dos efeitos do aquecimento global.

Da suspensão dos fluxos internacionais de pessoas e de mercadorias está a resultar, como consequência colateral paradoxal, uma considerável redução das emissões. A pandemia e o confinamento parecem estar a proporcionar-nos uma licença sabática que nos oferece a experiência dos benefícios ambientais de males sanitários e económicos, assim como tempo para refletir acerca dos valores sociais que concorrem para a construção do passageiro frequente ou do consumidor ansioso de mercadorias exóticas de terceira necessidade. Uma resposta nacional robusta, com um horizonte mais largo do que o da emergência sanitária, incluiria uma revisão crítica das atuais práticas de produção e consumo com vista a uma transição planeada para a descarbonização que, em acréscimo aos benefícios ambientais, reduziria também a dependência externa de hidrocarbonetos.

Atentemos agora no segundo determinante estrutural da vulnerabilidade – a pulverização e fragmentação das organizações produtivas. A questão geral que se coloca é a de saber se a cobertura de emergência das vulnerabilidades deste tecido produtivo não deve ser complementada por um movimento corretivo que potencie o robustecimento das organizações empregadoras e diminua a dispersão do emprego em pequenas unidades. Não está em causa a dispersão de profissões liberais ligadas aos cuidados de saúde, à arquitetura e ao direito, ou a de atividades independentes no trabalho de desenvolvimento tecnológico, artístico e artesanal, assim como outras, no comércio local, nas oficinas de reparação e manutenção, ou nas pequenas atividades do setor primário, em que a dispersão e a densidade na cobertura territorial são virtuosas no sentido em que podem vir a configurar os circuitos curtos de produção e de consumo reclamados pela economia circular. Em causa está antes a pulverização e dispersão que resultam de processos de externalização e subcontratação das grandes empresas.

⁹¹ Numa curta linha das Conclusões do Conselho Europeu de 23 de abril (Conselho Europeu, 2020), pode ler-se: “Reveste-se da maior importância (*utmost importance*) aumentar a autonomia estratégica da União e produzir bens essenciais na Europa.” Depois da retenção de bens de suporte de vida em situação de escassez em vários países da União Europeia, o mesmo deveria ser dito para Portugal e todos os outros países membros.

Os movimentos de externalização e subcontratação no âmbito de cadeias de valor globais ou na escala das empresas de base nacional produziram uma miríade de pequenas unidades produtivas cuja dimensão, no limite, é a do indivíduo ansiosamente ligado a plataformas de teletrabalho. Deste movimento resultaram, por um lado, sobretudo em alguns setores da indústria transformadora, unidades que operam a uma escala em que apenas podem competir pela permanente compressão de custos e salários, e, por outro, em diversos setores, uma multidão de trabalhadores falsamente independentes (inovação tecnológica, atividades criativas, logística) que, não obstante formalmente desprovidos de qualquer tipo de proteção jurídica, operam em condições análogas às da dependência económica e subordinação hierárquica previstas nas relações típicas de emprego. No limite, o movimento tende não para a diluição das fronteiras da empresa, mas antes para a sua extensão e complexificação através de relações de laboralidade diluídas e dissimuladas num intrincado tecido de subcontratações e externalizações. Neste movimento, da empresa restaria como pegada apenas uma marca, um pequeno núcleo de gestores e trabalhadores-chave e uma estrutura acionista recetáculo de dividendos. Neste mundo onde as marcas são bem visíveis, há um submundo invisível onde impera a ambiguidade jurídica própria das relações laborais atípicas, pautadas pela insegurança e a arbitrariedade do controlo e influência exercidos por clientes que são na prática entidades empregadoras, mas também os outros mundos igualmente invisíveis de sedes empresariais em paraísos fiscais e da elisão fiscal generalizada.

Um movimento corretivo da pulverização e fragmentação empresarial deveria, assim, ser um movimento de centramento nas empresas de (quase) todas as atividades que se desenrolam sob o seu controlo e supervisão e de retorno do trabalho realmente dependente ao quadro jurídico da relação de emprego.

O terceiro determinante estrutural da vulnerabilidade – baixa qualificação da população ativa, baixos salários e precariedade – é em grande medida produto dos anteriores e articula-se diretamente com o seguinte. A necessidade de qualificar o conjunto da população ativa, nela incluindo trabalhadores, gestores e empresários, é unanimemente reconhecida na sociedade portuguesa e ao mesmo tempo um domínio em que tem havido avanços contínuos. Neste domínio não se tratará tanto de inovar como de criar condições para a consolidação do que existe – uma escola pública tendencialmente gratuita, inclusiva e de qualidade desde o ensino pré-escolar até ao superior. Já no domínio da formação profissional há lacunas a colmatar que devem ser endereçadas num quadro integrado de políticas de formação e de políticas industriais e de desenvolvimento regional, em que à qualificação dos perfis de formação corresponda a qualificação dos padrões de especialização produtiva.

A precariedade aqui inscrita como determinante estrutural da vulnerabilidade remete para a discussão das coberturas primárias e secundárias enunciada como quarto determinante da vulnerabilidade.

Resulta evidente desta crise a necessidade de corrigir o défice de proteção primária que decorre da própria legislação do trabalho e porventura mais ainda dos seus défices de efetividade, assim como de hábitos de pensamento e ação encrustados nas práticas de gestão empresarial portuguesa, que nutrem o descompromisso e a mercadorização das relações de assalariamento. Recorde-se, em primeiro lugar, que as alterações recentes ao Código do Trabalho permitiram mitigar algumas debilidades do quadro jurídico, mas agudizaram outras e abstiveram-se de corrigir as principais. Na verdade, em relação ao enquadramento das permissões ao recurso à precariedade, as mudanças introduzidas foram contraditórias, incoerentes e, fundamentalmente, não deram um sinal político inequívoco de rejeição da precarização das relações laborais. O Código do Trabalho é o

instrumento fundamental de regulação da laboralidade, de cobertura primária do trabalho por conta de outrem, e de identificação e regulação de formas de emprego revestidas de (falsa) independência ao abrigo de formas contratuais alternativas à relação jurídico-laboral. Ele define as regras que enquadram as relações entre capital e trabalho, visando proteger o trabalho na relação de dependência económica e subordinação hierárquica ao capital, pelo que é necessário que os enviesamentos introduzidos durante a vigência da *troika*, no sentido de aligeirar essa proteção, sejam corrigidos.

Para além das diversas normas que precarizam a posição do trabalhador – como as referentes aos tempos de trabalho e sua remuneração, aos contratos de muito curta duração, à facilitação de despedimentos dos trabalhadores permanentes, ou ainda a introdução de períodos experimentais excessivamente longos –, salientam-se também as que se aplicam à negociação coletiva, instrumento de regulamentação das relações de trabalho cujas regras funcionam elas próprias como coberturas primárias. Dois problemas fundamentais fragilizam a posição e capacidade negocial dos sindicatos: a caducidade da negociação coletiva (a pressão sobre os sindicatos aumenta quando as convenções coletivas se aproximam do final da sua vigência, deixando-os à mercê das posições dos empregadores) e as limitações que se colocam ao princípio do tratamento mais favorável (possibilidade das convenções coletivas preverem condições menos favoráveis para os trabalhadores face ao que é estabelecido no CT). O baixo nível de sindicalização, especialmente em certos setores de atividade, enfraquece, por si, a capacidade negocial dos sindicatos. Mas as regras acima mencionadas assumem-se explicitamente como entraves legais ao robustecimento da posição negocial dos sindicatos e, portanto, à sua capacidade para lutar por melhores coberturas primárias. Não é, portanto, possível discutir as coberturas primárias sem atender aos condicionamentos que se colocam à sua definição ao nível da negociação coletiva, instrumento fundamental de aprofundamento de equilíbrios na relação entre capital e trabalho, mas também entre trabalhadores.

Com a designação que adotamos para as coberturas – primárias e secundárias – quisemos transmitir a ideia de precedência ou primazia das primeiras sobre as segundas. As primeiras são preventivas, as segundas reparadoras. Longe de constituir um impedimento à criação de emprego, a não ser para lá de limites que estão muito longe da situação atual, a segurança do emprego e não a sua liquidez, isto é, a reversibilidade gratuita das relações de assalariamento, constitui um amortecedor tão automático quanto outros dos impactos de choques de todo o tipo e mesmo de ciclos económicos de natureza endógena. É nesse sentido que as coberturas decorrentes da proteção jurídica e da atuação dos meios inspetivos do Estado e dos sindicatos que lhes podem conferir efetividade se constituem como primárias. Nada nas designações adotadas aponta para uma subvalorização das segundas, já que entre os dois tipos de cobertura existe uma interação constitutiva.

Atenda-se então à proteção secundária. As alterações realizadas nos últimos anos assentaram sobretudo no preceito de agilização dos mecanismos de transição do desemprego para o emprego, dando sinais aparentemente contraditórios sobre a orientação política das medidas adotadas. Por um lado, o alargamento da proteção no desemprego a trabalhadores independentes veio dar sinais de respeito pelo desígnio constitucional de que todos têm direito a proteção social, mas comportou a contradição de concorrer para a normalização do recurso ao trabalho falsamente independente como forma legítima de emprego quando este, observando na prática os princípios de subordinação hierárquica e dependência económica inscritos na laboralidade, deveria ser antes conformado exclusivamente no âmbito da relação laboral. Por outro lado, o nível do rendimento de

substituição pela perda de emprego, entendido como um salário de reserva, foi diminuído, no seu montante e duração, no sentido de tornar mais atraente a oferta de emprego disponível face à alternativa de permanência temporária no desemprego.⁹² Longe de serem comprováveis os seus efeitos na diminuição do desemprego, a medida foi antes um esforço de desvalorização: contribuiu para uma pressão negativa sobre os níveis salariais gerais ao acentuar a vulnerabilização económica dos trabalhadores, comprometendo por retroação o financiamento do sistema de Segurança Social que providencia a proteção no desemprego. A análise do efeito de proteção oferecido pelas coberturas secundárias deve, portanto, ter em consideração duas ideias fundamentais: não só a sua cobertura tem uma distribuição categorial bastante assimétrica, como se viu no quarto capítulo, como a diminuição generalizada da proteção secundária implica que cada vez mais a situação de desemprego se sobrepõe à condição de pobreza e outras formas de privação material e social.

⁹² De notar, todavia, que algumas melhorias foram introduzidas desde as alterações de 2012: a reversão dos cortes ao subsídio de desemprego a partir do sexto mês de vigência; ou a introdução de uma nova prestação dirigida aos desempregados de longa duração.

Conclusão

No momento em que nos aproximamos do fecho da escrita deste estudo e em que os governos de todo o mundo transitam do modo sanitário de resposta emergencial para o modo económico de mitigação das consequências do confinamento, sob a forma de regresso progressivo à atividade em todos os setores, é cada vez mais claro que até agora só percorremos uma pequena parte de uma travessia que se anuncia longa e imprevisível quanto ao seu destino.

Uma coisa, no entanto, parece certa: mesmo que o surto pandémico tenha sido contido e o regresso à atividade possa decorrer sem sobressaltos, os determinantes críticos da vulnerabilidade em Portugal não se vão dissolver no ar com a mesma rapidez com que irromperam em cena. Portugal, um país onde as atividades ligadas ao complexo turístico-imobiliário adquiriram um peso desmesurado no emprego e no produto, continuará a experimentar ao longo de um período de duração indefinida os efeitos do refluxo da procura externa e dos movimentos de capitais nestes setores. As empresas e os empresários destes e de outros setores povoados por pequenas e muito pequenas unidades, descapitalizadas e carentes de liquidez, tenderão a colapsar e arrastar com elas os seus trabalhadores, muitos deles parcamente cobertos pela proteção social. Em toda a sociedade os trabalhadores mais precários – em regime experimental, com contratos de curta duração ou simplesmente inseridos no mercado de trabalho pela via da subcontratação – serão os primeiros a perder emprego e parte substancial, se não todo o rendimento. A vulnerabilidade, como intuimos à partida, encontra-se distribuída de forma muito desigual. Daqui decorre a necessidade de prolongar no tempo, e de robustecer, as coberturas emergenciais, ao longo das linhas gizadas no anterior capítulo.

A médio prazo, mesmo no caso de superação rápida da crise pandémica, os cenários não são menos complexos. O impacto mediato da crise à escala global pode traduzir-se em ruturas persistentes das cadeias de valor globais, afetando atividades mais dependentes das importações e exportações. A crise pode alastrar à esfera financeira, em particular ao setor bancário por via do aumento do incumprimento de crédito. A incerteza quanto às fontes de financiamento das medidas emergenciais, que presentemente tolhe o alcance da intervenção dos poderes públicos, pode transformar-se num contexto favorável à reemergência de abordagens à crise baseadas na austeridade orçamental e na desvalorização interna.

É por isso que a preparação do retorno à normalidade deveria ser revestida de uma abordagem macropolítica que permitisse conceber uma normalidade económica e social mais robustecida. As medidas adotadas para contrariar a transformação do choque pandémico num processo cumulativo de recessão e degradação socioeconómica ganhariam em ser enquadradas numa visão mais ampla e desassombada sobre o planeamento das respostas a dar para lá da emergência. Essas respostas exigem intervenções coordenadas (a) ao nível da política industrial, por forma a diminuir o grau de incerteza quanto aos efeitos de decisões dispersas de investimento e alocação de recursos produtivos, que tenderão a reproduzir os padrões de especialização atrás identificados, bem como os de procura por trabalho menos qualificado e mal remunerado; (b) ao nível das políticas de emprego, imprimindo maior robustez e alcance às coberturas primárias, aprofundando os instrumentos jurídicos e inspetivos que previnem o recurso a formas precárias ou totalmente desprotegidas de contratação, e tornando os arranjos temporários e externalizadores de emprego menos atraentes na procura de trabalho; e (c) ao nível da política social, robustecendo os instrumentos de proteção no desemprego quando falham as coberturas primárias.

Uma palavra final deve ficar reservada para as potenciais consequências políticas da COVID-19. O que em Portugal tem sido vivido como um período de suspensão de direitos, liberdades e garantias que não suspendeu a democracia, anuncia-se noutros quadrantes como antecâmara do estabelecimento de formas de estado de exceção permanente a que ainda não foi dado nome. A institucionalização subreptícia do autoritarismo de exceção e a correlativa adoção de cada vez mais sofisticados meios (digitais e outros) de controlo das populações não deve ser deixada em branco nestas notas conclusivas. Uma crise económica e social como a que está pendente é normalmente acompanhada de atitudes sociais de consentimento relativamente a restrições das liberdades em nome de um bem maior. Suscitam espanto os níveis de adesão, expressa em inquéritos de opinião, ao reforço da autoridade não escrutinada dos executivos e à adoção de tecnologias de monitorização e controlo dos comportamentos e das interações sociais que estão a ser desenvolvidas e testadas, quando não adotadas, a pretexto de um bem maior: agora o da saúde pública, anteriormente o da segurança contra o terrorismo. Na realidade, o autoritarismo de exceção, apoiado na mobilização dessas ferramentas distópicas, e orientado para a permanência ou o regresso rápido à produção, sem segurança, dos que não podem teletrabalhar ou passar quarentenas em paraísos artificiais, anuncia-se como o pavimento, não de uma estrada, mas de uma verdadeira autopista para a servidão. Esse é um dos futuros possíveis. Precisamente aquele cuja remoção do campo das possibilidades mais ingentemente nos compeliu e nos compele a escrever e agir.

Mas é adequado lembrar, por outro lado, fazendo eco de Amartya Sen (2020) – um economista nobilitado que se destaca da maioria pelo seu humanismo, e pelo humanismo que sempre imprimiu na sua investigação, mesmo a que mais aridez aparenta – quando recentemente nos lembrou que “do confinamento pode emergir uma sociedade melhor”, evocando, para fundar essa esperança, a constatação de que “a necessidade de agir coletivamente pode certamente nutrir apreciação pelo papel construtivo da ação pública” e a memória de um Reino Unido do pós-guerra em que o Estado Social de Bem Estar emergiu dessa apreciação coletiva pelo papel construtivo da ação pública. O impulso vital na direção de uma saída construtiva da crise também participou na motivação para escrevermos este livro em tempo de confinamento.

Referências bibliográficas

- Alesina, A., & Ardagna, S. (2010). Large changes in fiscal policy: Taxes vs. spending. In Brown, J. R. (Ed.). *Tax policy and the economy* (pp. 35-68). The University of Chicago Press.
- Appelbaum, E., & Batt, R. (2012). A primer on private equity at work. *Challenge*, 55 (5). 5-38. <http://dx.doi.org/10.2753/0577-5132550501>.
- Ashman, S., & Fine, B. (2013). Neo-liberalism, varieties of capitalism, and the shifting contours of South Africa's financial system. *Transformation: Critical Perspectives on Southern Africa*, nº 81/82. 144-178. DOI: 10.1353/trn.2013.0013.
- Atkinson, J. (1984). *Flexibility, uncertainty and manpower management*. Institute of Manpower Studies, University of Sussex.
- Autoridade para as Condições do Trabalho (2018). *Atividade de inspeção do trabalho. Relatório 2017*. Autoridade para as Condições do Trabalho. [http://www.act.gov.pt/\(pt-PT\)/crc/PublicacoesElectronicas/InspeccaoDoTrabalho/Documents/Relatorio_AI_2017.pdf](http://www.act.gov.pt/(pt-PT)/crc/PublicacoesElectronicas/InspeccaoDoTrabalho/Documents/Relatorio_AI_2017.pdf).
- Baldwin, R. (2020, março, 13). Keeping the lights on: Economic medicine for a medical shock. VoxEU.org. <https://voxeu.org/article/how-should-we-think-about-containing-covid-19-economic-crisis>.
- Baldwin, R., & Evenett, S. (2020). *COVID-19 and trade policy: Why turning inward won't work*, a VoxEU.org e-book. CEPR Press. <https://voxeu.org/content/covid-19-and-trade-policy-why-turning-inward-won-t-work>.
- Batt, R., & Appelbaum, E. (2017). The networked organization: implications for jobs and inequality. In Grimshaw, D., Fagan, C., Hebson, G., & Tavora, I. (Eds.). *Making work more equal*. Manchester University Press.
- Beck, U. (1992). *Risk society: Towards a new modernity*. Sage Publications.
- Beer, S., Mooij, R., & Liu, L. (2018). International corporate tax avoidance: a review of the channels, magnitudes, and blind spots (IMF Working Paper n.º 18/168). International Monetary Fund. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2018/07/23/International-Corporate-Tax-Avoidance-A-Review-of-the-Channels-Effect-Size-and-Blind-Spots-45999>.
- Berger, S. (Ed.) (2009). *The foundations of non-equilibrium economics*. Routledge.
- Blanchard, O., & Summers, L. (1987). Hysteresis and the European unemployment problem. *NBER Macroeconomic Annual*, n.º 1. 15-78. <https://www.nber.org/papers/w1950>.
- Blanchard, O., & Summers, L. (2017). *Rethinking stabilization policy: Back to the future*. Peterson Institute for International Economics. <https://www.piie.com/system/files/documents/blanchard-summers20171012paper.pdf>.
- Blanchard, O., & Pisani-Ferry, J. (2020, abril, 10). Monetisation: Do not panic. VoxEU.org. <https://voxeu.org/article/monetisation-do-not-panic>.
- Blyth, M. (2013). *Austerity: The history of a dangerous idea*. Oxford University Press.
- Bolger, M. (2020). Overconsumption, globalised supply chains and the Covid-19 crisis. *Social Europe*. <https://www.socialeurope.eu/overconsumption-globalised-supply-chains-and-the-covid-19-crisis>.
- Boyer, R., & Saillard, Y. (Eds.) (2002), *Regulation theory: The state of the art*. Routledge.
- Burawoy, M. (1979), *Manufacturing consent. Changes in the labor process under monopoly capitalism*. The University of Chicago Press.

- Caldas, J. C. (2015). Desvalorização do trabalho: do Memorando à prática. *Cadernos do Observatório*, n.º 6. https://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/documentos/cadernos/CadernoObserv_VI_jun2015_final.pdf
- Caleiras, J., & Carmo, R. M. d. (2020). O regresso do desemprego massivo? *Estudos CoLABOR*, n.º 1. https://colabor.pt/wp-content/uploads/2020/04/CoLABOR_Estudos_CoLABOR_1.pdf
- Cantante, F. (2020). A tributação progressiva dos rendimentos de capital. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 121, 71-92. <http://journals.openedition.org/rccs/10239>.
- Carchedi, G. (1975). On the economic identification of the new middle class, *Economy and Society*, 4 (1). 1-86. DOI: 10.1080/03085147500000001.
- Castel, R. (2003). *From manual workers to wage laborers: Transformation of the social question*. Transaction Publishers.
- Centro de Relações Laborais (2019). *Relatório sobre formação e educação*. Centro de Relações Laborais. <https://www.crlaborais.pt/documents/10182/13353/Relat%C3%B3rio+emprego+e+forma%C3%A7%C3%A3o++2018/dd6a7865-9ebd-433f-b214-f5f9c3e6134d>.
- Chakraborty, I., & Maity, P. (2020). COVID-19 outbreak: Migration, effects on society, global environment and prevention. *Science of the Total Environment*, 728. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.138882>.
- Comissão Europeia (1993). *Crescimento, competitividade, emprego. Os desafios e as pistas para entrar no século XXI: Livro branco*. <https://op.europa.eu/s/n6S8>.
- Comissão Europeia (1994a). *Uma política de competitividade industrial para União Europeia*. Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:51994DC0319&from=nl>.
- Comissão Europeia, (1994b). *Política social europeia – Como avançar na União: Livro Branco*. Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:51994DC0333&from=PT>.
- Comissão Europeia (2020a). *Resposta económica coordenada ao surto de COVID-19*. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Banco Europeu de Investimento e ao Eurogrupo. Bruxelas, 13 de março de 2020. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:91687006-6524-11ea-b735-01aa75ed71a1.0018.02/DOC_1&format=PDF.
- Comissão Europeia (2020b). *The EU budget powering the recovery plan for Europe*, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões. Bruxelas, 27 de maio de 2020. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4524c01c-a0e6-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0003.02/DOC_1&format=PDF.
- Conselho Europeu (2020, abril, 23). Conclusions of the President of the European Council following the video conference of the members of the European Council. Consilium Europa. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/23/conclusions-by-president-charles-michel-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-23-april-2020/>.
- Crouch, C. (2009), Privatised Keynesianism: An unacknowledged policy regime. *The British Journal of Politics and International Relations*, n.º 11. 382-399. <https://doi.org/10.1111/j.1467-856X.2009.00377.x>.

- Curran, D. (2013). Risk society and the distribution of bads: Theorizing class in the risk society. *The British Journal of Sociology*, 64 (1). 44-62. <https://doi.org/10.1111/1468-4446.12004>.
- Cushen, J., & Thompson, P. (2016). Financialization and value: Why labour and the labour process still matter. *Work, Employment and Society*, 30 (2). 1-14. <https://doi.org/10.1177/0950017015617676>.
- Davis, M. (2020). The monster enters. *New Left Review*, n.º 122, março-abril, <https://newleftreview.org/issues/1122/articles/mike-davis-in-a-plague-year>.
- De Grauwe, Paul (2020, março, 18). The ECB must finance COVID-19 deficits. In *Project Syndicate*. <https://www.project-syndicate.org/commentary/ecb-needs-to-embrace-covid19-monetary-financing-by-paul-de-grauwe-2020-03>.
- Dietsch, P. (2015). *Catching capital: The ethics of tax competition*. Oxford University Press.
- Direção-Geral de Política de Justiça (2019), Estatísticas trimestrais sobre processos de insolvência, processos especiais de revitalização e processos especiais para acordo de pagamento (2007-2019). 2.º trimestre de 2019. Destaque Estatístico Trimestral n.º 69, outubro de 2019. Direção-Geral de Política de Justiça. https://estatisticas.justica.gov.pt/sites/siej/pt-pt/Destaques/20191031_D69_FalenciasInsolencias_2019_T2.pdf
- Dosi G., Pereira M. C., Roventini, A., & Virgillito, M. E. (2018). Causes and consequences of hysteresis: Aggregate demand, productivity, and employment. *Industrial and Corporate Change*, 17 (6). 1015-1044.
- Durand, C., & Keucheyan, R. (2020). A hora da planificação ecológica. *Le Monde Diplomatique*, II série, n.º 163.
- El-Erian, M. A. (2020, maio, 11). Navigating deglobalization. In *Project Syndicate*. <https://www.project-syndicate.org/commentary/covid19-deglobalization-two-priorities-by-mohamed-a-el-erian-2020-05>.
- Eurogrupo (2020, abril, 9). Comunicado de imprensa. Consilium Europa. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/>.
- Eurostat (2020). Self-employment across EU regions. *Eurostat News*. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/DDN-20200401-1?inheritRedirect=true&redirect=%2F%2Fec.europa.eu/eurostat%2Fhome%3F>.
- Fiorini, M., Hoekman, B., & Yildirim, A. (2020). COVID-19: Expanding access to essential supplies in a value chain world. In Baldwin, R., & Evenett S. (Eds.). *COVID-19 and trade policy: Why turning inward won't work*, a VoxEU.org e-book. CEPR Press. https://voxeu.org/system/files/epublication/Covid-19_and_Trade_Policy.pdf.
- Flecker, J., & Meil, P. (2010). Organisational restructuring and emerging service value chains: Implications for work and employment. *Work, Employment and Society*, 24 (4). 680-698. DOI: 10.1177/0950017010380635.
- Galbraith, J. K. (2020, abril, 6). Bad economic theory and practice, demolished. *The American Prospect*. <https://prospect.org/economy/corona-crisis-liberated-massive-public-deficit-spending/>.
- Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (2016). Retribuição Mínima Mensal Garantida: 1º Relatório de acompanhamento do acordo sobre RMMG. http://www.gep.mtsss.gov.pt/documents/10182/75953/rmmg_1_relatorio.pdf/fd3a57a6-a0dc-4910-817a-24c81eace10d.
- Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (2018). *Livro Verde sobre as relações laborais 2016 – atualização*. Publicações GEP/MTSSS.

<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=8dfd193e-fe40-4960-9c5f-5dbd179556bc>.

- Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (2019a). Salário Mínimo Nacional: 45 anos depois. Balanço e perspetivas sobre emprego e salários em Portugal. Publicações GEP/MTSSS. <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=cd6a20c4-da9d-425b-ba42-be193b95cb6f>.
- Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (2019b). *Séries cronológicas: Quadros de Pessoal 2007-2017*. Publicações GEP/MTSSS. http://www.gep.mtsss.gov.pt/documents/10182/10928/serieqp_2007_2017.pdf/fe8dbc8b-16b5-4aae-80a6-a5d04863a209.
- Giavazzi, F., & Pagano, M. (1990). Can severe fiscal contractions be expansionary? Tales of two small European countries. *NBER Macroeconomics Annual*, nº 5. 75-111. DOI: 10.1086/654131. JSTOR 3585133.
- Giavazzi, F., & Alesina, A. (2020, março, 19). The EU must support the member at the centre of the COVID-19 crisis. Chicago Booth, IGM Forum. <http://www.igmchicago.org/covid-19/the-eu-must-support-the-member-at-the-centre-of-the-covid-19-crisis/>.
- Ghosh, J. (2020, abril, 20). The pandemic and the global economy. *Dissent*. https://www.dissentmagazine.org/online_articles/the-pandemic-and-the-global-economy.
- Gonsalves, G., & Kapczynski, A. (2020, abril, 27). The new politics of care. *Boston Review Online*. <https://bostonreview.net/politics/gregg-gonsalves-amy-kapczynski-new-politics-care>.
- Grimshaw, D., Marchington, M., Rubery, J., & Willmot, H. (2004). Introduction: Fragmenting work across organizational boundaries, in Marchington, M., Grimshaw, D., Rubery, J., & Wilmott, H. (Eds.). *Fragmenting work: Blurring organizational boundaries and disordering hierarchies*. Oxford University Press. DOI: 10.1093/acprof:oso/9780199262236.001.0001.
- Hall, P., & Soskice, D. (2001). *Varieties of capitalism: The institutional foundation of comparative advantages*. Oxford University Press.
- Harvey, D. (2020, março, 20). Anti-capitalist politics in the time of COVID-19. *Jacobin Magazine online*. <https://jacobinmag.com/2020/03/david-harvey-coronavirus-political-economy-disruptions>.
- Hilhorst, D., & Bankoff, G. (2004). Introduction: Mapping vulnerability. In Bankoff, G., Frerks, G., & Hilhorst, D. (Eds.), *Mapping vulnerability disasters, development and people*. Earthscan.
- Huws, U., & Dahmann, S. (2009). Global restructuring of value chains and class issues. *Revue Interventions Économiques [Online]*, n.º 39, DOI: 10.4000/interventionseconomiques.169.
- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (2015). Conta da Segurança Social 2013. Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social. <http://www.seg-social.pt/documents/10152/11474197/Conta+da+Seguran%C3%A7a+Social+de+2013+-+Parte+I>.
- Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (2019). Conta da Segurança Social 2017. Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social. <http://www.seg-social.pt/documents/10152/16518519/Conta%20da%20Seguran%C3%A7a%20Social%20de%202017%20-%20Parte%20II/a49006a8-1497-43b1-9f91-9ccef21e2713>.
- Instituto do Emprego e Formação Profissional (2020). Indicadores COVID 19 do MTSSS. Gabinete de Estudos e Planeamento (GEP). <http://www.gep.mtsss.gov.pt/indicadores-covid-19-mtsss>.

- Instituto Nacional de Estatística (2019a). Conta Satélite do Turismo: Destaque – informação à comunicação social. Instituto Nacional de Estatística. https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=410365320&att_display=n&att_download=y.
- Instituto Nacional de Estatística (2019b). Aquisição de imóveis por não residentes: Destaque – informação à comunicação social de 25 de setembro de 2019. https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=354603749&DESTAQUESmodo=2.
- Instituto Nacional de Estatística (2019c). A despesa corrente em saúde aumentou 5,1% – 2018: Destaque – informação à comunicação social de 4 de julho de 2019. https://ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=354229895&DESTAQUESmodo=2.
- Kalecki, M. (1943). The political aspects of full employment, *The Political Quarterly*, 14 (4). 322-331. <https://doi.org/10.1111/j.1467-923X.1943.tb01016.x>.
- Kowalski, P. (2020). Will the post-COVID world be less open to foreign direct investment? In Baldwin, R., & Evenett S. (Eds.). *COVID-19 and trade policy: Why turning inward won't work*, a VoxEU.org e-book. CEPR Press. https://voxeu.org/system/files/epublication/Covid-19_and_Trade_Policy.pdf.
- Lallement, M. (2011). Europe and the economic crisis: Forms of labour market adjustment and varieties of capitalism. *Work, Employment and Society*, 25 (4). 627-641. <https://doi.org/10.1177/0950017011419717>.
- Lamelas, F., & Silva, A. A. (2020). Insuficiência das medidas excepcionais de proteção do emprego no âmbito da COVID-19. *Políticas em Análise*, n.º 3, CoLABOR. https://colabor.pt/wp-content/uploads/2020/04/CoLABOR_Políticas_em_Analise_3.pdf.
- Landais, C., Saez, E. & Zucman, G. (2020, abril, 3). A progressive European wealth tax to fund the European COVID response. Vox CEPR Policy Portal. <https://voxeu.org/article/progressive-european-wealth-tax-fund-european-covid-response>.
- Lapavistas, C. (2013). *Profiting without producing. How finance exploits us all*. Verso Books.
- Laughland, O., & Zanolli, L. (2020, abril, 25). Why is coronavirus taking such a deadly toll on black Americans? *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2020/apr/25/coronavirus-racial-disparities-african-americans>.
- Lazonick, W., & O'Sullivan, M. (2000). Maximizing shareholder value: A new ideology for corporate governance. *Economy and Society*, 29 (1). 13-35. <http://dx.doi.org/10.1080/030851400360541>.
- Lerner, A. (1947). Money as a creature of the State. *The American Economic Review*, 37 (2). 312-317. <https://www.jstor.org/stable/1821139?seq=1>.
- Lima, M. P. C. (2020, maio). Enfrentar “a tempestade perfeita” nas relações laborais. *Le Monde Diplomatique*, II Série, n.º 163.
- Lordon, F. (2014). *Willing slaves of capital: Spinoza and Marx on desire*. Verso.
- Marglin, S. A. (1974). What do bosses do? The origins and functions of hierarchy in capitalist production. *Review of Radical Political Economics*, nº 6. 60-112. DOI: 10.1177/048661347400600206.
- Milanovic, B. (2016). *Global inequality. A new approach for the age of globalization*. Harvard University Press,
- Milanovic, B. (2020, abril, 10). El mundo después del coronavirus. *Letras Libres*.

<https://www.letraslibres.com/espana-mexico/economia/el-mundo-despues-del-coronavirus>.

Ministério da Administração Interna (2020). Relatório sobre a aplicação da declaração do estado de emergência – 19 de março a 2 de abril de 2020. <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=356942e0-b872-4659-9309-c4cdfd760622>.

Ministério das Finanças (2020a). Orçamento de Estado 2020 Suplementar – Relatório. Ministério das Finanças. <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679595842774f6a63334e7a637664326c756157357059326c6864476c3259584d7657456c574c33526c65485276637939776347777a4d793159535659744d5467756347526d&fich=ppl33-XIV-18.pdf&Inline=true>

Ministério das Finanças (2020b). “Programa de Estabilidade 2020”. https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleActividadeParlamentar.aspx?BID=114788&ACT_TP=PEC.

Miozzo, M., & Grimshaw, D. (2005). Modularity and innovation in knowledge intensive business services: IT outsourcing in Germany and the UK. *Research Policy*, 34 (9). 419-439. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2005.06.005>.

Moody, K. (2020, abril, 8). How just in time capitalism spread COVID-19. *Spectre Journal*. <https://spectrejournal.com/how-just-in-time-capitalism-spread-covid-19/>.

Myrdal, G. (1957a). *Rich lands and poor: The road to world prosperity*. Harper & Brothers Publishers.

Myrdal, G. (1957b). *Economic theory and underdeveloped regions*. General Duckworth.

Nikiforos, M. (2020). When two Minskyan processes meet a large shock: The economic implications of the pandemic. Levy Economics Institute Policy Note 2020/1. <http://www.levyinstitute.org/publications/when-two-minskyan-processes-meet-a-large-shock-the-economic-implications-of-the-pandemic>.

O'Malley, P. (2009). “Uncertainty makes us free”. Liberalism, risk and individual security. *Behemoth: A Journal on Civilisation*, nº 3. 24-38. <https://doi.org/10.6094/behemoth.2009.2.3.705>.

O'Reilly, J., Lain, D., Sheelan, M., Smale, B., & Stuart, M. (2011). Managing uncertainty: The crises, its consequences and the global workforce. *Work, Employment and Society*, 25 (4). 581-595. <https://doi.org/10.1177/0950017011421714>.

Organisation for Economic Co-Operation and Development (1999). *OECD principles of corporate governance*. OECD Publications. [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C/MIN\(99\)6&docLanguage=En](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=C/MIN(99)6&docLanguage=En).

Ortega, A. (2020, março, 18). The deglobalisation virus. *European Council of Foreign Relations*. https://www.ecfr.eu/article/commentary_the_deglocalisation_virus.

Ossei-Owusu, S. (2020, abril, 8). Coronavirus and the politics of disposability. *Boston Review Online*. <https://bostonreview.net/class-inequality-race-politics/shaun-ossei-owusu-coronavirus-and-politics-disposability>.

Phillips, L., & Rozworski, M. (2020, março, 31). Why we need economic planning. *Tribune Magazine*. <https://tribunemag.co.uk/2020/03/why-we-need-economic-planning>.

Piketty, T., & Cantante, F. (2018). Wealth, taxation and inequality. In Carmo, R. M. d., Rio, C., & Medgyesi, M., *Reducing inequalities: A challenge for the European Union* (pp. 225-239). Palgrave Macmillan.

PME Investimentos (2020). Linha de Crédito Capitalizar 2018: Documento de divulgação – Versão 11. https://www.iapmei.pt/Paginas/COVID-DOCS/Doc_LinhaCreditoCapitalizar.aspx.

- Poulantzas, N. (1975). *Classes in contemporary capitalism*. New Left Books.
- Regulamento (CE) N.º 1998/2006 da Comissão, de 15 de dezembro de 2006, relativo à aplicação dos artigos 87º e 88º do Tratado aos auxílios *de minimis*. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 379/5. http://www.qren.pt/np4/file/1657/1_Regulamento__CE__N__1998_2006__15_de.pdf.
- Regulamento (UE) N.º 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, relativo ao sistema europeu de contas nacionais e regionais na União Europeia. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 174. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:174:0001:0727:PT:PDF>.
- Regulamento (UE) N.º 1407/2013 da Comissão, de 18 de dezembro de 2013, relativo à aplicação dos artigos 107º e 108º do Tratado sobre o funcionamento da União Europeia aos auxílios *de minimis*. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 352. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02013R1407-20140101&from=PT>.
- Regulamento (UE) N.º 651/2014 da Comissão, de 16 de junho de 2014, que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107º e 108º do Tratado. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 187/1. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0651&from=PT>.
- Reis, J. (2020, abril, 11). O tempo das alternativas: Criar uma economia do cuidado. *Público*. <https://www.publico.pt/2020/04/11/economia/opiniao/tempo-alternativas-criar-economia-cuidado-1911307...>
- Rodrigues, J. N. & Frexes, S. (2020, maio, 27). Portugal deve receber €15,5 mil milhões em subvenções do Fundo de Recuperação, jornal *Expresso*. <https://expresso.pt/economia/2020-05-27-Portugal-deve-receber-155-mil-milhoes-em-subvencoes-do-Fundo-de-Recuperacao>.
- Rodrigues, J., Santos, A. C., & Teles, N. (2016). Semi-peripheral financialisation: The case of Portugal, *Review of International Political Economy*, 23 (3). 480-510. <https://doi.org/10.1080/09692290.2016.1143381>.
- Rogers, B. (2020, abril, 7). Work after quarantine. *Boston Review Online*. <http://bostonreview.net/class-inequality/brishen-rogers-work-after-quarantine>.
- Sauer, D., Deiß, M., Döhl, V., Bieber, D., & Altmann, N. (1992). Systemic rationalization and inter-company divisions of labour. In Altmann, N., Köhler, C., & Meil, P. (Eds.). *Technology and work in German industry*. Routledge.
- Scope (2020). Covid-19: Matrix for assessment of economic vulnerability and healthcare capacity. Scope Ratings. Public Finance. <https://www.scoperatings.com/ScopeRatingsApi/api/downloadstudy?id=22654a83-ffb4-4639-b8e9-0ba50b8e9f3d&fbclid=IwAR05DytUDVHPtp4T6kIifcCQf8XJAQVtaupwWofL2n9Hr6xh88HAWJ-UAPY>.
- Sen, A. (2020, abril, 15). A better society can emerge from the lockdowns. *Financial Times*. <https://www.ft.com/content/5b41ffc2-7e5e-11ea-b0fb-13524ae1056b>.
- Shah, S. (2020, março). Contra as pandemias, a ecologia. *Le Monde Diplomatique*, Ed. Portuguesa, II série, n.º 161.
- Silva, P. A., & Trigo Pereira, M. (2012). As políticas de proteção no desemprego em Portugal. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 70. 133-150. <https://journals.openedition.org/spp/1085>.
- Silva, P. A., Carmo, R. M. d., Cantante, F., Cruz, C., Estêvão, P., Manso, L., Pereira, T. S. (2020a). Trabalho e desigualdades no Grande Confinamento. Estudos CoLABOR, N.º 2/2020. CoLABOR. <https://colabor.pt/wp-content/uploads/2020/04/Estudos-CoLABOR-2.pdf>

- Silva, P. A., Carmo, R. M. d., Cantante, F., Cruz, C., Estêvão, P., Manso, L., Pereira, T. S., Lamelas, F. (2020b). Trabalho e desigualdades no Grande Confinamento (II). Estudos CoLABOR, N.º 2/2020. CoLABOR. https://colabor.pt/wp-content/uploads/2020/06/Trabalho-e-desigualdades-no-Grande-Confinamento-II_desemprego-layoff-e-teletrabalho.pdf
- Smith, A. (1987 [1746]), *Inquérito sobre a natureza e as causas da riqueza das nações*, Livro I. Fundação Calouste Gulbenkian.
- Stelling, A., Berglund, I., & Isakson, H. (2020). How trade can fight the pandemic and fight for health. In Baldwin, R., & Evenett, S. (Eds.). *COVID-19 and Trade Policy: Why turning inward won't work*, a VOXEU.org e-book. CEPR Press. https://voxeu.org/system/files/epublication/Covid-19_and_Trade_Policy.pdf.
- Stiglitz, J. E. (2020, abril, 6). Deficit lessons for the pandemic from the 2008 crisis. *The American Prospect*. <https://prospect.org/economy/deficit-lessons-pandemic-2008-crisis/>.
- Streeck, W. (2010), Taking capitalism seriously: Toward an institutionalist approach to contemporary political economy. in *Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG) Discussion Paper*, nº 10/15. https://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp10-15.pdf .
- Teles, N. (2017). O trabalho como variável de ajustamento: Da teoria à prática. In Silva, M. C. d., Hespanha, P., & Caldas, J. C. (coords.). *Trabalho e políticas de emprego – um retrocesso evitável* (pp. 36-78). Actual Editora.
- The Economist* (2020, maio, 26). The State in the time of Covid-19. *The Economist*. <https://www.economist.com/leaders/2020/03/26/the-state-in-the-time-of-covid-19>.
- Tooze, A. (2020, abril, 16). Shockwave. *London Review of Books*, 42 (8). <https://www.lrb.co.uk/the-paper/v42/n08/adam-tooze/shockwave>.
- United Nations Conference on Trade and Development (2019). Global foreign direct investment slides for third consecutive year. <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2118>.
- Wallace, R., Liebman, A., Chaves, L. F., & Wallace, R. (2020, maio, 1). COVID-19 and circuits of capital. *Monthly Review Online*. <https://monthlyreview.org/2020/05/01/covid-19-and-circuits-of-capital/>.
- Williamson, O. (1981). The economics of organization: The transaction cost approach. *The American Journal of Sociology*, 87 (3). 548-577. <https://www.jstor.org/stable/2778934?seq=1>.
- Wilson, M. (2010). Global travel and emerging infections. In Institute of Medicine (Ed.), *Infectious disease movement in a borderless world: Workshop summary*. The National Academies Press. <https://doi.org/10.17226/12758>.
- Wirth, T. (2018). Globalization and infectious diseases. In Grancolas, P., & Maurel, C., *Biodiversity and Evolution*. Elsevier. https://www.researchgate.net/publication/324927226_Globalization_and_Infectious_Diseases.
- Wisner, B. (2016). Vulnerability as concept, model, metric, and tool. Oxford Research Encyclopedias, Natural Hazard Science. <https://oxfordre.com/naturalhazardscience/view/10.1093/acrefore/9780199389407.001.0001/acrefore-9780199389407-e-25>.
- Wray, L. R. (2015). *Modern money theory: A primer on macroeconomics for sovereign monetary systems*. Palgrave Macmillan.
- XXII Governo (2020). Programa de estabilização e económica e social. XXII Governo. <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=ee61964f-3d28-4a6e-a866-dc74919b11e8>

Zeitlin, M. (1974). Corporate ownership and control: The large corporation and the capitalist class. *American Journal of Sociology*, 79 (5). 1073-1119.

Zucman, G. (2014). *A riqueza oculta das nações: Inquérito sobre os paraísos fiscais*. Temas e Debates.

Legislação e jurisprudência consultada

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 602/2013. *Diário da República*, n.º 206/2013, série I, de 2013-10-24. <https://dre.pt/pesquisa/-/search/502979/details/maximized>.

Decreto-Lei n.º 65/2012, de 15 de março, do Ministério da Solidariedade e da Segurança Social. *Diário da República*, n.º 54/2012, série I, de 2012-03-15. <https://dre.pt/application/conteudo/553471>.

Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto, do Ministério da Economia. *Diário da República* n.º 166/2014, série I, de 2014-08-29. <https://dre.pt/application/file/a/56384665>.

Decreto-Lei n.º 81/2017, de 30 de junho, do Ministério da Economia. *Diário da República*, n.º 125/2017, série I, de 2017-06-30. <https://dre.pt/home/-/dre/107596686/details/maximized>.

Decreto-Lei n.º 2/2018, de 9 de janeiro, do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. *Diário da República*, n.º 6/2018, série I, de 2018-01-09. <https://dre.pt/application/conteudo/114484243>.

Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março, da Presidência do Conselho de Ministros. *Diário da República* n.º 57/2020, 1º suplemento, série I, de 2020-03-20. <https://dre.pt/home/-/dre/130473161/details/maximized>.

Decreto-Lei n.º 10-F/2020, de 26 de março, da Presidência do Conselho de Ministros. *Diário da República*, n.º 61/2020, 1º suplemento, série I, de 2020-03-26. <https://dre.pt/home/-/dre/130779505/details/maximized>.

Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, da Presidência do Conselho de Ministros. *Diário da República*, n.º 61/2020, 1º Suplemento, Série I de 2020-03-26. <https://dre.pt/pesquisa/-/search/130779506/details/maximized>.

Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março, da Presidência do Conselho de Ministros. *Diário da República*, n.º 61/2020, 1º suplemento, série I, de 2020-03-26. <https://dre.pt/pesquisa/-/search/130779509/details/maximized>.

Decreto-Lei n.º 10-L/2020, de 26 de março, da Presidência do Conselho de Ministros. *Diário da República*, n.º 61/2020, 1º suplemento, série I, de 2020-03-26. <https://dre.pt/home/-/dre/130779511/details/maximized>.

Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, da Presidência da República. *Diário da República*, n.º 55/2020, 3º suplemento, Série I, de 2020-03-18. <https://dre.pt/web/guest/home/-/dre/130399862/details/maximized>.

Diretiva n.º 2016/1164, de 12 de julho de 2016, do Conselho. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:32016L1164>

Diretiva 2011/16, de 15 de fevereiro de 2011, do Conselho. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0016>

Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, da Assembleia da República. Versão consolidada. *Diário da República*, n.º 30/2009, série I, de 2009-02-12. <https://dre.pt/legislacao-consolidada/-/lc/34546475/view>.

Lei n.º 23/2012, de 25 de junho, da Assembleia da República. *Diário da República*, n.º 121/2012, série I, de 2012-06-25. <https://dre.pt/application/file/a/178460>.

Lei n.º 31/2012, de 14 de agosto, da Assembleia da República. *Diário da República*, n.º 157/2012, série I, de 2012-08-14. <https://dre.pt/application/conteudo/175305>.

Lei n.º 63/2013, de 27 de agosto, da Assembleia da República. *Diário da República*, n.º 164/2013, série I, de 2013-08-27. <https://dre.pt/application/conteudo/499519>.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 42/2016, de 18 de agosto, da Presidência do Conselho de Ministros. *Diário da República*, n.º 158/2016, série I, de 2016-08-18. https://dre.pt/home/-/dre/75158988/details/maximized?p_auth=x7OVbVe5.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 11-A/2020, de 23 de março, da Presidência do Conselho de Ministros. *Diário da República*, n.º 58/2020, 1º suplemento, série I, de 2020-03-23. <https://dre.pt/home/-/dre/130602980/details/maximized>.

Anexos

Anexo A – Medidas emergenciais

| | França | Espanha | Alemanha | EUA | Reino Unido |
|--|---|---|---|---|---|
| Medidas orçamentais gerais | Famílias, empresas e sistema de saúde – 16,5 mil milhões de € Crédito fiscal 48,5 mil milhões de € Garantias de crédito a empresas 312 mil milhões de € | Primeiro pacote: 18 225 mil milhões (incluindo medidas de liquidez) Segundo pacote: 5 mil milhões (despesa pública) e 100 mil milhões (garantias) | Total: 1 bilião Orçamento suplementar 2020: 156 mil milhões 2021-2024: 3,2 mil milhões anuais | Despesa orçamental aprovada pelo Congresso: 8,4 mil milhões de dólares Lei CARES: 2 biliões de dólares | Despesa orçamental: £ 443 mi milhões Crédito com garantia pública para empresas e trabalhadores por conta própria: £ 330 mil milhões |
| Total aproximado de despesa e garantias | € 377 mil milhões | € 105 mil milhões | € 1 bilião | \$ 2 biliões (€ 1,82 biliões) | £ 773 mil milhões (€ 509 mil milhões) |
| População | 70 milhões | 47 milhões | 83 milhões | 330 milhões | 67 milhões |
| Total de despesa e garantias per capita | € 5386 | € 2234 | € 12 048 | € 5515 | € 7643 |
| Medidas orçamentais – dirigidas às empresas | – Adiamento e isenções de pagamentos de impostos e contribuições para Segurança Social – Crédito a tesouraria com garantia e pública e período de carência – Resseguro público de crédito pendente – Adiamento do pagamento de | – Moratórias e isenções de pagamento de contribuições sociais e impostos às empresas e trabalhadores por conta própria – Moratória do crédito concedido pelo Estado a empresas do setor do turismo – Crédito a empresas e trabalhadores por conta própria no setor do turismo | – Medidas de apoio à redução do tempo de trabalho – Provisão ilimitada de liquidez a empresas (crédito com garantia pública) através do Banco de Desenvolvimento KfW e outros bancos – Subsídio de trabalhadores por conta de | – Crédito com garantia pública a PME | – Crédito com garantia pública a empresas – Subvenções a empresas do setor do comércio e turismo – Isenções e moratórias fiscais a empresas e trabalhadores por conta própria |

| | | | | | |
|--|---|--|---|---|--|
| | <p>água, gaz, eletricidade e rendas</p> <ul style="list-style-type: none"> – Antecipação do pagamento de créditos fiscais – Estímulo subsidiado ao trabalho a tempo parcial – Admissão da epidemia como motivo de força maior para o incumprimento de contratos e remoção do teto de pagamento antecipado de compras públicas – Subsídio de compensação de perdas a microempresas, empregados por conta própria e profissionais liberais – Constituição de um fundo de apoio à tesouraria de <i>start-ups</i> – Redução do período de notificação para a imposição de <i>layoff</i> | <ul style="list-style-type: none"> – Linhas de crédito para PME, empregados por conta própria e empresas exportadoras – Extensão da maturidade de empréstimos a agricultores – Medidas de flexibilidade temporárias na contratação de trabalhadores agrícolas – Subvenções e crédito para a digitalização de PME – Regime especial de suspensão de contratos públicos – Medidas de apoio ao setor da aviação | <p>outrem e pequenas empresas</p> <ul style="list-style-type: none"> – Fundo de estabilização económica para médias e grandes empresas (capitalização com garantia pública) – Investimento em <i>startups</i> – Diferimentos de impostos e suspensão de insolvências – Extensão de garantias para exportações | | <ul style="list-style-type: none"> – Devolução dos pagamentos de subsídio de doença a PME – Deferimento do pagamento do IVA – Flexibilização das regras de concorrência dos supermercados |
| <p>Medidas orçamentais – dirigidas às pessoas</p> | <ul style="list-style-type: none"> – Aumento de subsídio de doença e de cuidado a menores – <i>Layoff</i> – Extensão das condições de atribuição e isenção fiscal de bónus atribuídos aos trabalhadores por parte das empresas – Alargamento das prestações de rendimento mínimo e de apoio a pessoas com deficiência – Alargamento do subsídio de desemprego – Apoio aos trabalhadores por conta própria – Adiamiento da reforma do subsídio de desemprego | <ul style="list-style-type: none"> – Moratória nas prestações de crédito à habitação dos trabalhadores por conta própria – Subsídio temporário a trabalhadores temporários sem direito a subsídio de desemprego – Subsídio temporário a trabalhadores domésticos – Suspensão do pagamento de rendas para grupos vulneráveis e extensão dos contratos de arrendamento e, noutros casos, concessão de microcrédito para o pagamento de rendas – Moratória nas prestações de crédito de consumo para grupos vulneráveis – Extensão dos contratos temporários de professores e | <ul style="list-style-type: none"> – Flexibilização das condições de acesso ao rendimento mínimo e do abono de família. | <ul style="list-style-type: none"> – Oferta de testes COVID 19 grátis – Extensão do subsídio de doença para trabalhadores com crianças menores de três meses – Provisão de alimentos a famílias de baixo rendimento – Aumento no financiamento aos estados para subsídio de desemprego e Medicaid. – Pagamentos diretos de \$ 1200 mensais por adulto e \$ 500 mensais por criança a famílias com rendimento abaixo do limite estipulado | <ul style="list-style-type: none"> – <i>Layoff</i> – Autorização do trabalho extraordinário a trabalhadores abrangidos pelo <i>layoff</i> – Subvenção de substituição de rendimento a trabalhadores por conta própria – Crédito a trabalhadores por conta própria – Extensão do subsídio de doença – Moratória do pagamento de impostos diretos sobre o rendimento pessoal |

| | | | | | |
|--|--|---|--|---|--|
| | | <p>investigadores universitários durante o estado de emergência</p> <ul style="list-style-type: none"> – Pagamento integral a trabalhadores afetados pela suspensão com compensação posterior das horas de trabalho perdidas – Despedimentos relacionados com a crise COVID não serão considerados justificados e os contratos temporários não podem ser cancelados – Facilitação das condições de acesso ao subsídio de desemprego – Subsídio a trabalhadores por conta própria afetados pela suspensão de atividade – Apoio à assistência a pessoas dependentes de cuidados – Extensão do apoio ao acesso à energia, água e telecomunicações – Flexibilidade de condições de trabalho (teletrabalho e ajustamento dos tempos de trabalho às necessidades de prestações de cuidados a crianças e pessoas seniores) – Subsídio de refeições para crianças afetadas pela suspensão de atividades escolares – Aumento do subsídio de doença para trabalhadores infetados com o COVID 19 ou em quarentena | | <ul style="list-style-type: none"> – Extensão do montante e abrangência do subsídio de desemprego – Deferimento dos juros e amortizações do crédito de estudantes universitários – Suspensão de execução das garantias hipotecárias em caso de incumprimento das prestações do crédito à habitação | |
|--|--|---|--|---|--|

Fonte: OCDE, <http://www.oecd.org/coronavirus/en/#country-tracker>, consulta a 15 de abril de 2020.

Anexo B – Suscetibilidades, exposições e coberturas – Portugal em comparação

| | Suscetibilidade | | | | | Exposição | | | | Cobertura | | |
|-------------------|---------------------------------------|---|----------------------------|-----------------------------------|---------------------|------------------------------------|--|--|--|---|--|---|
| | Intensidade em trabalho do PIB (2018) | Emprego em microempresas % emprego total (2017) | Ganho horário médio (2016) | Solvabilidade das empresas (2018) | Dívida % PIB (2019) | Grau de participação em CVG (2009) | Peso dos transacionáveis no PIB (2018) | Peso do turismo na estrutura de emprego (2018) | Peso do imobiliário na estrutura do VAB (2018) | Peso dos contratos de duração limitada (2018) | Redução do risco de pobreza após transferências sociais (2018) | Despesa em proteção social em % do PIB (2018) |
| Alemanha | 0,013 | 0,128 | 24,080 | 3,265 | 0,592 | 49,477 | 0,438 | 0,142 | 0,105 | 0,115 | 0,333 | 0,297 |
| Áustria | 0,012 | 0,162 | 21,950 | 3,634 | 0,699 | 55,849 | 0,444 | 0,166 | 0,099 | 0,178 | 0,433 | 0,294 |
| Bélgica | 0,010 | 0,209 | 26,800 | 5,956 | 0,995 | 57,621 | 0,379 | 0,061 | 0,093 | 0,093 | 0,352 | 0,288 |
| Bulgária | 0,063 | 0,170 | 7,860 | | 0,211 | 47,847 | 0,488 | | 0,106 | 0,036 | 0,254 | 0,168 |
| Chipre | 0,020 | | 14,620 | | 0,938 | 36,424 | 0,367 | 0,243 | 0,093 | 0,134 | 0,364 | 0,185 |
| Croácia | 0,032 | 0,186 | 12,700 | | 0,712 | | 0,480 | 0,241 | | 0,147 | 0,249 | 0,208 |
| Dinamarca | 0,010 | | 26,760 | 5,825 | 0,330 | 50,976 | 0,374 | 0,078 | 0,103 | 0,099 | 0,473 | 0,322 |
| Eslováquia | 0,027 | 0,285 | 11,300 | 2,322 | 0,481 | 62,228 | 0,466 | 0,064 | 0,098 | 0,135 | 0,311 | 0,182 |
| Eslovénia | 0,022 | 0,221 | 17,380 | 3,627 | 0,667 | 52,625 | 0,512 | 0,130 | 0,074 | 0,009 | 0,432 | 0,226 |
| Espanha | 0,016 | 0,236 | 17,540 | 3,780 | 0,967 | 41,860 | 0,445 | 0,152 | 0,116 | 0,227 | 0,229 | 0,234 |
| Estónia | 0,025 | 0,217 | 10,900 | 3,012 | 0,087 | 54,511 | 0,484 | 0,156 | 0,106 | 0,031 | 0,268 | 0,160 |
| Finlândia | 0,011 | 0,139 | 21,170 | 3,683 | 0,592 | 56,291 | 0,432 | 0,093 | 0,128 | 0,069 | 0,537 | 0,306 |

| | | | | | | | | | | | | |
|------------------------|-------|-------|--------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| França | 0,012 | 0,144 | 21,240 | 6,711 | 0,989 | 45,882 | 0,375 | 0,102 | 0,129 | 0,148 | 0,444 | 0,341 |
| Grécia | 0,023 | 0,274 | 14,780 | 3,861 | 1,752 | 43,003 | 0,463 | 0,256 | | 0,076 | 0,203 | 0,252 |
| Hungria | 0,035 | 0,197 | 9,920 | 2,864 | 0,682 | 56,613 | 0,478 | 0,076 | 0,079 | 0,089 | 0,488 | 0,183 |
| Irlanda | 0,007 | 0,189 | 23,390 | 5,182 | 0,590 | 61,101 | 0,443 | 0,065 | 0,064 | 0,086 | 0,518 | 0,150 |
| Itália | 0,014 | 0,258 | 20,290 | 4,159 | 1,362 | 41,769 | 0,469 | 0,147 | 0,136 | 0,176 | 0,216 | 0,291 |
| Letónia | 0,031 | 0,239 | 8,970 | 2,897 | 0,360 | 49,490 | 0,447 | 0,095 | 0,123 | 0,122 | 0,191 | 0,149 |
| Lituânia | 0,031 | 0,206 | 8,660 | 1,849 | 0,363 | 50,177 | 0,443 | 0,050 | 0,066 | 0,024 | 0,229 | 0,151 |
| Luxemburgo | 0,007 | 0,112 | 28,010 | | 0,196 | 71,641 | 0,281 | 0,063 | 0,073 | 0,014 | 0,335 | 0,219 |
| Malta | 0,019 | 0,201 | 16,380 | | 0,433 | 55,068 | 0,397 | 0,293 | 0,047 | 0,065 | 0,306 | 0,161 |
| Países Baixos | 0,012 | 0,180 | 23,790 | 6,699 | 0,489 | 56,758 | 0,369 | | 0,072 | 0,068 | 0,390 | 0,293 |
| Polónia | 0,033 | 0,213 | 12,770 | 2,792 | 0,474 | 48,341 | 0,498 | 0,046 | 0,048 | 0,081 | 0,403 | 0,203 |
| Portugal | 0,024 | 0,275 | 13,650 | 6,060 | 1,195 | 51,409 | 0,446 | 0,215 | 0,125 | 0,195 | 0,238 | 0,246 |
| República Checa | 0,026 | 0,212 | 11,490 | 2,268 | 0,315 | 62,377 | 0,518 | 0,092 | 0,087 | 0,070 | 0,385 | 0,186 |
| Roménia | 0,043 | 0,107 | 8,460 | | 0,355 | 46,116 | 0,575 | 0,064 | 0,083 | 0,190 | 0,161 | 0,144 |
| Suécia | 0,011 | 0,158 | 19,680 | 6,086 | 0,346 | 55,686 | 0,398 | 0,113 | 0,084 | 0,142 | 0,433 | 0,288 |

Fonte: Diversas (ver figuras 3-7, 8-9, 11-12, 13-15).

Anexo C – Suscetibilidades, exposições e coberturas: setores em comparação

| | Suscetibilidades | | | | | | Exposições | | | Coberturas | |
|----------|------------------|-------------------------------|---|-----------------------|-------------------------------|-------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|---|--------------------------------|
| | Dimensão média | Endividamento (passivo/ativo) | Empresas com capital próprio negativo (%) | Liquidez reduzida (%) | Abrangência do salário mínimo | Ganho médio | Dependência das exportações | Dependência das importações | Dependência do investimento | Abrangência dos contratos não permanentes | Prevalência do emprego atípico |
| A | 3,8 | 58,1 | 20,8 | 95,3 | | 896,4 | 0,09 | 0,23 | 0,07 | 46,2 | 2,093 |
| B | 10,3 | 52,6 | 24,8 | 94,7 | 9,9 | 1403,2 | 0,08 | 0,82 | 0,00 | 25,3 | 0,123 |
| C | 16,3 | 58,2 | 22,4 | 99,6 | 25,8 | 1110,5 | 0,27 | 0,31 | 0,09 | 28,2 | 0,058 |
| D | 11,1 | 67,9 | 16,4 | 84,8 | 0,3 | 2948,6 | 0,02 | 0,01 | 0,00 | 6,3 | 0,000 |
| E | 30,5 | 63,8 | 17,1 | 84,4 | 21,6 | 1150,7 | 0,09 | 0,10 | 0,00 | 32,8 | 0,006 |
| F | 5,8 | 70,5 | 20,6 | 111,2 | 23,7 | 993,2 | 0,04 | 0,01 | 0,92 | 46,8 | 0,157 |
| G | 5,9 | 64,4 | 28,5 | 93,3 | 21,5 | 1099,0 | 0,06 | 0,08 | 0,01 | 32,7 | 0,122 |
| H | 8,3 | 77,6 | 17,9 | 139 | 14,2 | 1426,0 | 0,30 | 0,10 | 0,00 | 32,2 | 0,038 |
| I | 6,2 | 69,5 | 43,6 | 76,4 | 32,5 | 820,2 | 0,40 | 0,03 | 0,00 | 52,3 | 0,203 |
| J | 7,7 | 77 | 24 | 84,8 | 4,7 | 1867,1 | 0,11 | 0,10 | 0,31 | 25,4 | 0,054 |
| L | 1,2 | 66 | 23,4 | 59,6 | 19,7 | 1148,2 | 0,00 | 0,00 | 0,13 | 38,3 | 0,581 |
| M | 3,6 | 47,4 | 19,7 | 119,2 | 8,2 | 1446,2 | 0,08 | 0,05 | 0,62 | 31,9 | 0,299 |
| N | 6,8 | 72,9 | 26,2 | 96,5 | 28,1 | 974,2 | 0,09 | 0,12 | 0,00 | 64,0 | 0,181 |
| P | 7 | 66,2 | 38,7 | 101,6 | 24,6 | 1272,4 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 30,5 | 0,047 |
| Q | 4,3 | 54,5 | 13,5 | 174 | 15,6 | 1045,1 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 27,1 | 0,096 |
| R | 3,2 | 73,3 | 39,4 | 74,5 | 29,7 | 1800,8 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 42,5 | 0,287 |
| S | 2,9 | 68,4 | 47 | 102,1 | | 1024,0 | 0,03 | 0,02 | 0,01 | 35,2 | 0,595 |

Fonte: Diversas (ver figuras 21, 24-28, 30-31, 32-33).

Anexo D – Nomenclaturas de setores de atividade

| Nomenclaturas de setores de atividade, com base na Classificação das Atividades Económicas (CAE – revisão 3) – base 2011 | | |
|---|------------|---|
| DIVISÃO CAE – rev. 3 | A38 | Designação |
| 01-03 | A | Agricultura, silvicultura e pesca |
| 05-09 | B | Indústrias extrativas |
| 10-33 | C | Indústria transformadora |
| 10-12 | CA | Indústrias alimentares, das bebidas e do tabaco |
| 13-15 | CB | Indústria têxtil, do vestuário, do couro e dos produtos de couro |
| 16-18 | CC | Indústria da madeira, pasta, papel e cartão e seus artigos e impressão |
| 19 | CD | Fabricação de coque e de produtos petrolíferos refinados |
| 20 | CE | Fabricação de produtos químicos e de fibras sintéticas e artificiais |
| 21 | CF | Fabricação de produtos farmacêuticos de base e de preparações farmacêuticas |
| 22-23 | CG | Fabricação de artigos de borracha, de matérias plásticas e de outros produtos minerais não metálicos |
| 24-25 | CH | Indústrias metalúrgicas de base e fabricação de produtos metálicos, exceto máquinas e equipamentos |
| 26 | CI | Fabricação de equipamentos informáticos, equipamentos para comunicação, produtos eletrónicos e óticos |
| 27 | CJ | Fabricação de equipamento elétrico |
| 28 | CK | Fabricação de máquinas e equipamentos, n.e. |
| 29-30 | CL | Fabricação de material de transporte |
| 31-33 | CM | Indústrias transformadoras, n.e.; reparação, manutenção e instalação de máquinas e equipamentos |
| 35 | D | Produção e distribuição de eletricidade, gás, vapor e ar frio |
| 36-39 | E | Captação, tratamento e distribuição de água; saneamento, gestão de resíduos e despoluição |
| 41-43 | F | Construção |
| 45-47 | G | Comércio por grosso e a retalho; reparação de veículos automóveis e motociclos |

| | | |
|--------------|----|--|
| 49-53 | H | Transportes e armazenagem |
| 55-56 | I | Atividades de alojamento e restauração |
| 58-63 | J | Atividades de informação e de comunicação |
| 58-60 | JA | Atividades de edição, gravação e programação de rádio e televisão |
| 61 | JB | Telecomunicações |
| 62-63 | JC | Consultoria, atividades relacionadas de programação informática e atividades dos serviços de informação |
| 64-66 | K | Atividades financeiras e de seguros |
| 68 | L | Atividades imobiliárias |
| 69-75 | M | Atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares |
| 69-71 | MA | Atividades jurídicas, de contabilidade, gestão, arquitetura, engenharia e atividades de ensaios e análises técnicas |
| 72 | MB | Investigação científica e desenvolvimento |
| 73-75 | MC | Outras atividades de consultoria, científicas e técnicas |
| 77-82 | N | Atividades administrativas e dos serviços de apoio |
| 84 | O | Administração pública e defesa; segurança social obrigatória |
| 85 | P | Educação |
| 86-88 | Q | Atividades de saúde humana e de apoio social |
| 86 | QA | Atividades de saúde humana |
| 87-88 | QB | Atividades de apoio social |
| 90-93 | R | Atividades artísticas, de espetáculos e recreativas |
| 94-96 | S | Outras atividades de serviços |
| 97-98 | T | Atividades das famílias empregadoras de pessoal doméstico. atividades de produção de bens e serviços pelas famílias para uso próprio |
| 99 | U | Atividades dos organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais |

Fonte: [Classificação portuguesa das atividades económicas \(rev. 3\)](#)

As consequências socioeconómicas da pandemia COVID-19 não configuram uma simples tradução de um perigo natural que a todos afeta, mas sim o resultado de um conjunto de riscos socialmente construídos e potenciados. Mesmo quando têm origens naturais, os riscos manifestam-se na esfera social, económica e política assimetricamente. Este livro aborda a partir de uma perspetiva multidimensional, e considerando escalas de análise diferenciadas, as vulnerabilidades sociais, económicas e institucionais da sociedade portuguesa face à crise pandémica e suas consequências socioeconómicas. A análise das vulnerabilidades desdobra-se em três dimensões fundamentais (as suscetibilidades, as exposições e as coberturas), tendo como enfoque o nível nacional, setorial e a esfera sociolaboral. Para além do diagnóstico das vulnerabilidades estruturais que afetam a sociedade portuguesa e a colocam numa situação particularmente frágil no atual contexto, promove-se neste livro uma reflexão crítica em torno das políticas emergenciais adoptadas e apontam-se caminhos de política pública que possam contribuir para o robustecimento do tecido económico, a melhoria da qualidade do emprego e a redução das desigualdades.

Este *e-book* insere-se nas atividades do projeto de investigação “EmployALL – A crise do emprego e o Estado Social em Portugal: deter a produção de vulnerabilidades sociais e de desigualdades” (referência PTDC/SOC-SOC/30543/2017), financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia através de fundos nacionais.