

# RESPOSTAS E IMPACTOS DIFERENCIADOS DA CRISE PANDÉMICA NA EUROPA E NOS ESTADOS UNIDOS

Ana Fontes

## RESUMO

Este artigo explora os fatores que podem estar por detrás dos impactos diferenciados que a crise do coronavírus tem tido nas economias e nos mercados de trabalho europeu e norte-americano. Por um lado, os regimes de lay-off parecem ter desempenhado um papel decisivo na capacidade de resposta europeia à primeira vaga da COVID-19, mas podem estar agora a travar o potencial de recuperação dos países europeus. Por outro lado, diferentes abordagens à regulação do mercado de trabalho e diferentes níveis de (in)segurança laboral são fatores determinantes para analisar as dinâmicas de destruição e criação de emprego na Europa e nos Estados Unidos.

## ABSTRACT

This article explores the factors that may lie behind the differential impacts that the coronavirus crisis has had on European and North American economies and labor markets. On the one hand, short-time working schemes appear to have played a decisive role in the European capacity to respond to the first wave of COVID-19, but they may now be hampering the recovery potential of European countries. On the other hand, different approaches to labor market regulation and different levels of labor (in)security are key to understanding the European and North American dynamics of job destruction and creation.

**ANA CATARINA FONTES**  
Ana Catarina Fontes licenciou-se em Sociologia pelo ISCTE-IUL e trabalhou depois em projetos de investigação na área da literacia, das políticas de educação, e da pobreza. Foi técnica especialista no Gabinete do Secretário de Estado do Emprego entre 2015 e 2019 e é atualmente adjunta no Gabinete do Secretário de Estado Adjunto, do Trabalho e da Formação Profissional, onde tem acompanhado a conceção, execução e avaliação das medidas de regulação laboral e das políticas ativas de emprego.

Não apenas em Portugal como um pouco por toda a Europa, a adoção de regimes extraordinários de suspensão do contrato ou redução temporária do período normal de trabalho, aqui designados por regimes de lay-off, contribuiu de modo decisivo para a contenção dos impactos da crise pandémica no mercado de trabalho. De facto, é hoje consensual que estes regimes desempenharam um papel crítico não só na mitigação do aumento do desemprego, permitindo que as taxas de desemprego subissem apenas moderadamente, mas também na salvaguarda dos rendimentos das famílias e, ainda, na preservação do capital humano das empresas.

Não terá sido aliás por acaso que, no âmbito do Compromisso Social do Porto, a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu, o primeiro-ministro português, que exerce atualmente a Presidência do Conselho da UE, os parceiros sociais europeus e as organizações da sociedade civil fizeram um apelo no sentido de «manter as medidas de emergência durante o tempo necessário, promovendo em simultâneo uma abordagem estratégica para facilitar a criação de novos empregos de qualidade, assim como as transições entre empregos», reforçando ao mesmo tempo a importância da ambiciosa meta fixada no Plano de Ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais no domínio do emprego: alcançar uma taxa de emprego de pelo menos 78% no intervalo etário dos 20 aos 64 anos até 2030.

Poderá argumentar-se que se esta meta, que não deixa de ser ambiciosa, tem hoje alguns horizontes de exequibilidade não só para a União Europeia no seu conjunto mas para boa parte dos Estados-Membros, incluindo Portugal, é **em grande medida devido à solidez das respostas adotadas no plano europeu para fazer face aos efeitos da pandemia no mercado de trabalho. Com efeito, e como saiu reforçado do Compromisso Social do Porto, «a resposta europeia à COVID-19 conseguiu controlar muitos dos efeitos negativos da pandemia, colocando em evidência os benefícios de uma abordagem europeia coordenada, a qual deve continuar a orientar-nos nos esforços conjuntos para encontrar soluções que tenham em conta a diversidade dos sistemas nacionais».**

Contudo, não terá sido apenas a adoção rápida dos regimes de lay-off a explicar a moderação do desemprego no contexto europeu: as abordagens europeias e norte-americana à regulação do mercado de trabalho são muito diversas, e podem também ajudar a perceber por que motivo o desemprego se manteve relativamente estável na Europa e disparou nos Estados Unidos.

Por outro lado, se parece evidente que a robustez dos regimes de lay-off adotados na Europa terá explicado em grande medida a vantagem europeia na reação imediata à crise pandémica, não são (ainda) tão evidentes os fatores que agora movem a rápida recuperação norte-americana e que, a contrário, conduzem a um aumento lento das taxas de desemprego nos países da União Europeia.

## A REAÇÃO IMEDIATA DOS MERCADOS DE TRABALHO EUROPEU E NORTE-AMERICANO À CRISE PANDÊMICA

Na União Europeia, de acordo com os dados publicados pelo Eurostat a partir do *Labour Force Survey*, os aumentos mais significativos da taxa de desemprego entre março e abril de 2020 – altura em que os efeitos da crise pandémica se fizeram sentir de modo mais abrupto nos mercados de trabalho – **não superaram os 1,5 pontos percentuais**<sup>1</sup>, ao passo que, no mesmo período, os Estados Unidos viam a taxa de desemprego crescer por mais de 10 pontos percentuais (+10,4 p.p.). Isto apesar de a contração da economia ter sido na verdade mais violenta para a União Europeia do que para os Estados Unidos: entre o 1.º e o 2.º trimestre de 2020, PIB desceu por 11,1% na UE27 e por 9,0% nos Estados Unidos<sup>2</sup>.

Simultaneamente, os regimes extraordinários de lay-off adotados pelos países europeus permitiram mitigar os impactos da pandemia no rendimento disponível das famílias, havendo estimativas que sugerem que, sem estas respostas, o rendimento disponível das famílias dos países da Área do Euro poderiam ter sofrido um decréscimo de 22% durante os períodos de confinamento, situando-se antes o decréscimo esperado na ordem dos 7%, ainda que com diferenças relevantes entre países<sup>3</sup>.

Esta diferença abissal entre a reação dos mercados de trabalho americanos e europeus ao choque induzido pela pandemia tem sido atribuída, precisamente, ao facto de os países da União Europeia terem respondido rapidamente a esta crise colocando em marcha regimes especiais de lay-off<sup>4</sup>.

Perante os riscos económicos e sociais da pandemia, a maior parte dos países europeus avançou para a introdução de mudanças nos respetivos regimes de lay-off ou para a criação de novos regimes desenhados especificamente para dar resposta às restrições impostas pela COVID-19 ao normal funcionamento a economia.

- 1 Os maiores aumentos em cadeia na taxa de desemprego dos países da UE27 registados entre os meses de março e abril de 2020 foram observados na Bulgária (+1,5 p.p.), na Suécia (+1,3 p.p.), Croácia (+1,3 p.p.) e no Chipre (+1,2 p.p.), sendo que todos os outros Estados Membros os aumentos não chegaram sequer a um ponto percentual.
- 2 OECD, Quarterly National Accounts.
- 3 Silva, A. D., Dossche, M., Dreher, F., Foroni, C. & Koester, G. (2020), Short-time work schemes and their effects on wages and disposable income, ECB Economic Bulletin, Issue 4/2020.
- 4 Ver por exemplo Gros, D. & Ounnas, A. (2021), Labour market responses to the Covid-19 crisis in the United States and Europe, CEPS Working Document No. 2021-01.

Por exemplo, a França prolongou a duração máxima do seu regime de *Activité Partielle* de seis para 12 meses e o Estado assumiu a responsabilidade pelo pagamento das horas não trabalhadas<sup>5</sup>, desonerando por essa via os empregadores, mas reduziu desde janeiro de 2021 a taxa de substituição das remunerações dos trabalhadores dos habituais 70% para 60%, em tendência contrária à de países como a Alemanha ou Portugal. Já a Alemanha não só simplificou o acesso ao seu regime de *Kurzarbeit* como tornou os apoios aos empregadores e trabalhadores mais generosos, nomeadamente através do reembolso da totalidade do valor das contribuições para a segurança social aos empregadores e também de um aumento da taxa de substituição das remunerações dos trabalhadores com horário reduzido.

As adaptações introduzidas ao regime alemão foram de resto relativamente próximas das que Portugal introduziu ao criar a figura do chamado *lay-off simplificado*<sup>6</sup>, nomeadamente na componente referente às contribuições para a segurança social, e nalguns casos vieram até aproximar o *Kurzarbeit* do regime de *lay-off* que se encontra inscrito no Código de Trabalho, desde logo pelo afastamento das restrições ao exercício de outra atividade por parte do trabalhador com horário reduzido. Ao mesmo tempo, a lógica de aumento progressivo da taxa de substituição (dos habituais 60% para 70% e depois 80% da parcela correspondente às horas não trabalhadas<sup>7</sup>) é em tudo idêntica ao modelo adotado no âmbito do sucedâneo do *lay-off simplificado*, o Apoio Extraordinário à Retoma Progressiva<sup>8</sup>.

Foi esta capacidade adaptativa dos Estados-Membros, apoiada na disponibilização de recursos financeiros extraordinários por parte da UE, que levou a que, no lugar de um aumento abrupto da taxa de desemprego, víssemos aumentar de forma impressionante a adesão aos regimes de *lay-off*. Com efeito, de acordo com as análises feitas pela OCDE, em maio de 2020, os requerimentos para acesso aos regimes de *lay-off* na Europa cobriam entre 30% e 50% dos trabalhadores por conta de outrem, sendo que a cobertura efetiva desses programas chegou, no mesmo mês, aos 33% em França e aos 19% na Alemanha – dados que comparam com taxas de cobertura de apenas 1% e 4%, respetivamente, aquando da crise financeira global<sup>9</sup>.

5 Até um limite de 4,5 vezes o valor do salário mínimo nacional.

6 O apoio extraordinário à manutenção de contrato de trabalho em situação de crise empresarial, criado pelo Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março.

7 Percentagens que são acrescidas de 7 p.p. no caso dos trabalhadores com crianças a seu cargo.

8 O apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade em empresas em situação de crise empresarial com redução temporária do período normal de trabalho, criado pelo Decreto-Lei n.º 46-A/2020, de 30 de julho.

9 OECD (2020), Job retention schemes during the COVID-19 lockdown and beyond.

Nos Estados Unidos, o quadro é bem diferente. Apesar de a maioria dos Estados norte-americanos terem regimes de lay-off (*short-time compensation programmes*), e pese embora tenham sido disponibilizadas condições reforçadas de financiamento para os mesmos, a utilização destes mecanismos é muito limitada: problemas administrativos, falta de conhecimento sobre as respostas existentes e incentivos financeiros pouco apelativos são fatores que podem explicar o take-up absolutamente residual que os *short-time compensation programmes* tiveram durante o pico da crise pandémica<sup>10</sup>.

#### EFEITOS DA (DES)REGULAÇÃO DO MERCADO DE TRABALHO NA MAGNITUDE DA CRISE PANDÉMICA

Além de condições de acesso e taxas de cobertura diferenciadas no âmbito das medidas de apoio à manutenção do emprego, pode também argumentar-se que os distintos níveis de (in)segurança laboral observados no contexto europeu e norte-americano podem igualmente ter contribuído para os diferentes níveis de impacto da pandemia nos mercados de trabalho da UE e dos Estados Unidos.

Com efeito, pese embora a incidência de contratos não permanentes seja relativamente baixa nos Estados Unidos, situando-se na ordem dos 4%, bem abaixo da média europeia de 13,6%<sup>11</sup>, a legislação de proteção no emprego norte-americana é uma das mais flexíveis do conjunto dos países da OCDE, o que significa que, em momentos de incerteza como o que resultou da crise pandémica, as empresas não encontram entraves com significado na redução dos quadros de pessoal, mesmo quando isso implica a saída de trabalhadores com contratos de trabalho permanentes – é aliás este quadro que explica a incidência tão reduzida de contratos não permanentes no país.

De facto, em matéria de despedimento de trabalhadores com contratos permanentes, os Estados Unidos apresentam, segundo o índice de *Employment Protection Legislation* da OCDE, o regime mais flexível do conjunto dos países da OCDE<sup>12</sup>. Os Estados Unidos distanciam-se, nesta matéria, da maioria dos países da UE, com um *score* de apenas 1,3 neste índice da OCDE, que compara com scores acima dos 2,0 em países como a Alemanha (2,2), a Espanha (2,4), a França (2,4), a Itália (2,7) ou Portugal (2,9). Na mesma linha, os Estados Unidos ocupam igualmente um lugar cimeiro no *ranking* da OCDE quanto à facilidade de contratar a termo, partilhando o primeiro lugar com o Canadá com um *score*

10 Idem.

11 OECD, Labour Force Statistics, 2017.

12 OECD (2020), OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis.

de 0,3 que compara com *scores* de, por exemplo, 1,4 na Alemanha, 2,5 em Espanha ou 3,0 em França<sup>13</sup>.

Por outro lado, o mercado de trabalho norte-americano caracteriza-se por apresentar um volume com significado de trabalhadores noutras formas atípicas de emprego, nomeadamente falso emprego por conta própria, emprego a tempo parcial e trabalho nas agências de trabalho temporário<sup>14</sup>, sendo que a fragilidade desta última modalidade de emprego se torna muito evidente quando se considera que, em 2001, apesar de representar apenas 2,5% da força de trabalho, representou 26% das perdas líquidas de emprego (421 mil empregos temporários perdidos numa redução global de 1,6 milhões de empregos); mais tarde, na crise de 2008-2009, os trabalhadores temporários representaram 10,6% das perdas líquidas de emprego, um proporção mais reduzida que decorre do facto de a destruição de emprego global ter sido, nesse período, mais acentuada do que na recessão anterior (menos 796 mil empregos temporários numa perda total de 7,5 milhões de empregos)<sup>15</sup>.

Sendo evidente que o trabalho temporário representa, em momentos de recessão, um mecanismo preferencial de ajustamento das empresas, não deixou esta forma de emprego de crescer quatro vezes mais rapidamente do que o emprego global entre 2009 e 2019: neste horizonte temporal, o emprego nos Estados Unidos cresceu por 16,7%, ao passo que o trabalho temporário aumentou por 72,8% e o peso do trabalho temporário no mercado de trabalho norte-americano aumentou assim de 1,6% para 2,4% em apenas uma década.

Fica por saber, para já, qual o significado destes dados perante o choque infligido pela pandemia da doença COVID-19 no mercado de trabalho norte-americano. Fica também por saber se os Estados Unidos vão ou não tirar lições desta crise. No contexto europeu, uma das grandes lições retiradas da crise pandémica passou precisamente pelo reconhecimento alargado da fragilidade dos contratos de trabalho não permanentes, tendo aliás o Compromisso Social do Porto renovado o foco dos líderes europeus não apenas na necessidade de criar emprego, mas sobretudo de assegurar a qualidade do emprego criado – uma posição em linha, aliás, com as orientações reforçadas de organismos como a OIT ou a OCDE quanto à necessidade de melhorar as condições de trabalho. Segundo um relatório conjunto da OIT e da OCDE<sup>16</sup>, «a crise pôs em evidência

13 Idem.

14 ILO (2016), Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects.

15 ILO (2016), Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects.

16 ILO-OECD (2020), The impact of the COVID-19 pandemic on jobs and incomes in G20 economies.

as vulnerabilidades de muitos trabalhadores em empregos a prazo, a tempo parcial ou *on-call* [ou] das agências de trabalho temporário», expondo ao mesmo tempo «a má qualidade do emprego de muitos trabalhadores essenciais»<sup>17</sup>, o que leva a recomendar que sejam revisitadas «as estruturas regulatórias existentes para garantir tratamento igual aos trabalhadores, independentemente de sua situação de emprego e garantir condições de trabalho adequadas para todos os trabalhadores deve ser parte integrante de *building back better*».

Assim, é hoje amplamente reconhecido que os trabalhadores integrados em modalidades atípicas de emprego ficaram particularmente expostos ao risco de desemprego e de perda de rendimento no contexto da crise pandémica<sup>18</sup> - e na verdade não podia ser de outra forma. Os dados disponíveis são impressionantes e mostram que, entre 2019 e 2020, no conjunto da UE27, ter-se-ão perdido 2 659,2 mil empregos, mas a redução líquida do emprego não permanente terá ascendido a 2 845,8 mil postos de trabalho. Do mesmo modo, no contexto nacional, a história parece repetir-se à medida que vemos a incidência dos contratos não permanentes descer para níveis não observados desde o final dos anos 90: em 2020, de acordo com dados do Inquérito ao Emprego do INE, a incidência de contratos não permanentes no emprego por conta de outrem baixou para 17,8% (compara com 20,8% em 2019) em resultado do efeito combinado da destruição de um volume significativo de empregos não permanentes (-136,5 mil), contra um aumento ligeiro do número de empregos permanentes (+62,3 mil), traduzindo uma tendência que é comum em ciclos económicos desfavoráveis e que, também no seguimento da crise de 2008-2009, levou a uma descida da expressão dos empregos não permanentes.

Irá também a história repetir-se na fase da retoma? Numa altura em que os Estados-Membros apresentam os respetivos Planos de Recuperação e Resiliência e em que a dimensão social do projeto europeu ganha espaço, que emprego vão criar as economias portuguesa e europeia?

#### DINÂMICAS DE RECUPERAÇÃO ECONÓMICA E DO EMPREGO NOS ESTADOS UNIDOS E NA EUROPA

O contexto atual dos mercados de trabalho no espaço europeu não permite ainda responder a estas questões, até porque a recuperação da economia e do emprego na União Europeia está a ser, aparentemente, mais lenta do que nos Estados Unidos: enquanto o PIB norte-americano registou aumentos em

17 A este propósito, ver, por exemplo Pelling, L. (2021), *On the Corona Frontline The Experiences of Care Workers in Nine European Countries – Summary Report*, FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG.

18 ILO-OECD (2020), *The impact of the COVID-19 pandemic on jobs and incomes in G20 economies*.

cadeia de 7,5% logo no 3.º trimestre de 2020, de 1,1% no 4.º trimestre de 2020 e de 1,6% no 1.º trimestre deste ano, o PIB da UE27 teve um aumento com significado de 11,7% no 3.º trimestre de 2020, mas voltou a decrescer no último trimestre de 2020 (-0,4%) e no primeiro de 2021 (-0,1%). Na mesma linha, apesar de o choque inicial da pandemia ter sido mais violento no contexto norte-americano do que no quadro europeu, o mercado de trabalho parece estar a recuperar de forma mais rápida nos Estados Unidos do que na União Europeia: em abril de 2020, a taxa de desemprego tinha chegado aos 14,8% nos Estados-Unidos, com um aumento em cadeia impressionante de 10,4 p.p., mas daí em diante o indicador registou descidas sucessivas e em abril de 2021, estava já nos 6,1%, com uma redução de 8,7 p.p. em 12 meses que situa a taxa de desemprego norte-americana abaixo da média da UE27 – é que na UE27, em contrapartida, a taxa de desemprego era mais elevada em abril de 2021 (7,3%) do que em abril de 2020 (6,7%).

Poderá argumentar-se que a recuperação mais acelerada dos Estados Unidos se deve, pelo menos em parte, exatamente ao mesmo fator que levou a que o aumento do desemprego no país tenha sido, numa primeira fase, mais devastador do que na Europa: a legislação laboral norte-americana é em tudo mais flexível do que a europeia, e isso significa que não só é mais fácil despedir como também é mais fácil contratar – mesmo em períodos de acentuada incerteza. A ser assim, sem prejuízo do benefício imediato de uma criação de emprego mais acelerada, caberá indagar sobre o horizonte de sustentabilidade do emprego criado na fase da retoma e sobre qual será o nível de resiliência do mercado de trabalho norte-americano perante um novo choque.

Por outro lado, podem também as opções dos Estados Unidos relativamente à regulação da pandemia ajudar a explicar a recuperação rápida do país: enquanto a Europa optou, de forma global, por adotar medidas relativamente rígidas de contenção da pandemia, colocando um travão na atividade económica e apoiando a manutenção do emprego, nos Estados Unidos optou-se preferencialmente por manter a atividade económica e/ou por retomá-la de forma rápida – **não foi aliás por acaso que, enquanto a Europa conseguiu alcançar um nível razoável de controlo sobre a propagação da pandemia, os Estados Unidos tornaram-se no país com maior número de casos de COVID-19 e também com maior número de mortes suscitadas pela doença.**

Ou será que o lay-off, que no contexto europeu permitiu manter o desemprego em níveis controlados na primeira fase da pandemia, está agora a atrasar a recuperação da Europa?



---

## LAY-OFF: AMORTECEDOR DO DESEMPREGO OU TRAVÃO DA RECUPERAÇÃO?

Com o prolongamento da pandemia no tempo, surgem preocupações relativamente ao efeito que os regimes de lay-off poderão ter no médio e longo prazo, nomeadamente caso a pandemia conduza a uma realocação permanente da atividade económica, situação em que, argumenta-se, os programas de lay-off poderão abrandar os processos de mobilidade dos trabalhadores entre setores<sup>19</sup>. De acordo com esta linha de argumentação, as medidas de proteção do emprego, onde se incluíam os regimes de lay-off, aumentam o incentivo ao investimento em capital humano e em competências que são específicos a determinados setores, em vez de incentivar o investimento em competências de base mais generalista que poderiam ser aplicadas a outros empregos ou setores<sup>20</sup>.

Dito isto, se o lay-off aparece de forma incontornável como variável chave para distinguir a reação dos mercados europeu e norte-americano perante o choque pandémico, parece ainda algo prematuro concluir sobre os fatores que estão agora a acelerar a recuperação do emprego nos Estados Unidos e a travar as dinâmicas dos mercados de trabalho da União Europeia – até porque, enquanto a pandemia persistir e se mantiverem em vigor medidas de confinamento, não será inteiramente seguro avaliar a performance dos mercados de trabalho tendo em conta o comportamento da taxa de desemprego, já que também a qualidade da informação estatística saiu comprometida do período recente.

19 Eyméoud, J., Petrosky-Nadeau, N., Santaaulàlia-Llopis, R., Wasmer, E. (2021), Contrasting U.S. and European Job Markets during COVID-19, FRBSF Economic Letter 2021-05, Research from the Federal Reserve Bank of San Francisco.

20 Idem.