

REVISTA **RES PUBLICA**

REVISTA DE ENSAIOS POLÍTICOS

www.revistarespublica.com

no.01 // fevereiro 2021

REVISTA RES PUBLICA

REVISTA DE ENSAIOS POLÍTICOS

FUNDAÇÃO RES PUBLICA
Avenida da República, n.º34 – 8º andar
1050-193 Lisboa

www.fundacaorespublica.pt
geral@fundacaorespublica.pt

+351 217 931 648

FUNDAÇÃO RES PUBLICA
A Fundação Res Publica é uma
instituição dedicada ao pensamento
político e às políticas públicas. À luz dos
seus estatutos, inspira-se nos valores e
princípios da liberdade, da igualdade, da
justiça, da fraternidade, da dignidade e
dos direitos humanos.

fundacaorespublica.pt

res publica
fundação


número 01 - fevereiro 2021

- 5 **EDITORIAL**
- 8 **MEMÓRIAS COM FUTURO**
Indiferença em Política
- 9 **A PRESIDÊNCIA PORTUGUESA E A TEMPESTADE IMPERFEITA**
Pedro Silva Pereira
- 19 **FLAT TAX: O QUE É E QUEM GANHA COM ELE?**
Fernando Rocha Andrade
- 26 **NEGOCIAÇÃO COLETIVA & TRABALHO NAS PLATAFORMAS DIGITAIS**
Guilherme Dray
- 43 **DESIGUALDADES E POBREZA EM PORTUGAL
– A SITUAÇÃO PRÉ-COVID E OS RISCOS EMERGENTES**
José António Vieira da Silva
- 55 **SOLIDARIEDADE EUROPEIA NA RESPOSTA À CRISE**
Margarida Marques
- Recensões**
- 67 *TRABALHO E DESIGUALDADES NO GRANDE CONFINAMENTO (II):
DESEMPREGO, LAYOFF E ADAPTAÇÃO AO TELETRABALHO*
- 71 *PORTUGAL: UMA ANÁLISE RÁPIDA DO IMPACTO DA COVID-19
NA ECONOMIA E NO MERCADO DE TRABALHO*

ESTATUTO EDITORIAL

1.
A *Revista Res Publica Revista de Ensaios Políticos* é propriedade da Fundação Res Publica e insere-se nos seus objetivos de debate e reflexão política.
2.
A revista é aberta a colaborações que se insiram na sua linha editorial e possam contribuir para o aprofundamento do pensamento da esquerda de inspiração socialista, social-democrata e progressista.
3.
A escolha e seleção das contribuições publicadas é da responsabilidade da direção da revista que contará com a colaboração do conselho editorial.
4.
A *Revista Res Publica Revista de Ensaios Políticos* é de edição quadrimestral e de acesso aberto não implicando esse acesso qualquer contrapartida monetária.
5.
A *Revista Res Publica Revista de Ensaios Políticos* contará, no entanto, com um espaço para diálogo com os seus leitores que para tal efeito se queiram registar.

CONSELHO EDITORIAL

José António Vieira da Silva (coordenador)
Pedro Silva Pereira
Augusto Santos Silva
Constança Urbano de Sousa
Maria Helena André

EDITORIAL

Pedro Silva Pereira

1. Este é o número 1 da nova “Revista Res Publica”, um projeto da Fundação Res Publica destinado a promover a participação, a reflexão e o debate político a partir do ponto de vista do socialismo democrático, da social-democracia e do trabalho.

Definindo-se como Revista de Ensaios Políticos, a “Revista Res Publica” será um espaço aberto de encontro e confronto, de liberdade e responsabilidade, assumidamente disponível para o estudo, a discussão e a análise crítica dos mais diversos temas, das ideias políticas às questões económicas e sociais, das políticas públicas às problemáticas europeias e internacionais.

2. Estamos bem conscientes de que as sociedades contemporâneas e a própria democracia liberal se confrontam hoje com uma enorme variedade de mudanças e desafios extremamente complexos.

À escala mundial, além das persistentes ameaças para a paz e segurança, agora num quadro multipolar, permanecem fracos os mecanismos de cooperação multilateral e distantes objetivos tão importantes como assegurar o respeito pelos direitos humanos e o Estado de Direito, responder ao drama das migrações e dos refugiados, regular a globalização e o capitalismo financeiro, promover o desenvolvimento sustentável, dar resposta à emergência climática, defender o ambiente e a biodiversidade e enfrentar, de forma solidária, as terríveis consequências da atual pandemia.

No quadro europeu, e em certa medida também no plano nacional, sob a inédita pressão acumulada de duas crises tremendas e quase consecutivas, parece operar-se uma perigosa recessão de valores e desenhar-se um quadro de novas precariedades e desigualdades agravado pela ameaça de retrocesso nas conquistas sociais traduzidas na rede de segurança proporcionada pelo Estado Social característico do modelo social europeu.

Entretanto, explorando inseguranças e descontentamentos, mas também beneficiando da via aberta pelas redes sociais e pela atenção mediática, crescem os movimentos populistas, sobretudo ligados a uma extrema-direita marcadamente eurocética, nacionalista e xenófoba que se tornou a quarta força política no Parlamento Europeu e se mostra capaz de influenciar, senão mesmo capturar, a agenda de partidos centrais e governos europeus, sobretudo do chamado centro-direita, em direção a uma pretensa – e perigosa – “democracia iliberal”.

3. Tal como sucedeu na transição do século XIX para o século XX, a resposta da família política do socialismo democrático, da social-democracia e do trabalhismo aos desafios deste início de século XXI tem de enraizar-se na identificação e compreensão da nova Questão Social, isto é, na caracterização e correta interpretação das causas estruturais dos problemas concretos que semeiam frustrações, sofrimentos e inseguranças nas sociedades dos nossos dias, mas que geram aí, também, importantes anseios e expectativas, reclamando uma resposta de transformação progressista que deve ser inspirada pelos princípios, valores e ideais de igualdade, solidariedade e justiça social que desde sempre animaram o projeto do socialismo democrático. É para este debate, urgente e necessário, que a “Revista Res Publica” a todos convoca.

4. Editada exclusivamente on-line, orientada por um qualificado Conselho Editorial e aberta à colaboração dos interessados, a “Revista Res Publica” terá uma periodicidade quadrimestral, ficando disponível no sítio da Fundação Res Pública no dia 25 dos meses de fevereiro, junho e outubro.

5. Valerá a pena recordar que a Fundação Res Publica foi criada em 2008, em resultado da fusão das antigas fundações José Fontana e Antero de Quental. Hoje com sede na Avenida da República n.º 34, 8.º, em Lisboa, a Fundação Res Publica é governada pelos seus órgãos próprios - Conselho de Administração, Conselho de Fundadores e Conselho Revisor de Contas -, funcionando com total autonomia e liberta de toda e qualquer tutela partidária.

Desde o seu início, sob a presidência de António Vitorino, e a partir de 2016, com a Administração a que tenho a honra de presidir, a “Fundação Res Publica” persegue o desígnio de se constituir, através de múltiplas iniciativas, como um “think-thank” útil e relevante na área do socialismo democrático. Para isso, organiza conferências, colóquios e seminários; proporciona cursos e ações de formação; promove a realização de diverso tipo de estudos e a edição anual de um concurso de ensaios (o Prémio Res Publica); disponibiliza informação no seu sítio online e divulga as suas atividades nas redes sociais, e, finalmente, participa em diversas parcerias com instituições congéneres,

nacionais e internacionais, sendo membro fundador e ativo da Foundation for European Progressive Studies (FEPS).

Um dos projetos mais prestigiados da Fundação Res Publica é, sem dúvida, a Revista Finisterra, que se publica desde 1986 e foi editada, até à sua morte, sob a direção emblemática do Professor Eduardo Lourenço. Certamente, a Revista Finisterra continuará a afirmar-se como um contributo qualificado para o debate de ideias na sociedade e na democracia portuguesa.

De certo modo, a nova “Revista Res Publica” nasce como um projeto complementar da Revista Finisterra, procurando chegar a um mais vasto leque de destinatários e tirando partido da maior acessibilidade que os meios digitais proporcionam.

6. Neste primeiro número, depois da memória de um texto muito atual de Antero de Quental sobre *Indiferença em Política*, abrimos com uma análise dos desafios colocados à Presidência Portuguesa do Conselho Europeu, em *A Presidência Portuguesa e a tempestade imperfeita*, um ensaio de Pedro Silva Pereira. Seguem-se outros ensaios que assumem a discussão sobre importantes temas da atualidade: *Flat Tax: o que é e quem ganha com ele?*, de Fernando Rocha Andrade; *Negociação Coletiva & Trabalho nas plataformas digitais*, por Guilherme Dray e *Desigualdades e pobreza em Portugal – a situação pré-Covid e os riscos emergentes*, com a assinatura de José António Vieira da Silva. Por último, regressamos aos temas europeus com a análise de Margarida Marques sobre a Solidariedade europeia na resposta à crise.

A INDIFERENÇA EM POLÍTICA

Antero de Quental

É hoje quase um lugar comum afirmar que perceber o presente e perspetivar o futuro exige melhor conhecimento histórico. Também isso é verdade quando refletimos sobre questões sociais ou sobre a própria Ciência Política.

Por essa razão a revista República resolveu inserir em todos os números um capítulo especial sobre afirmações, documentos ou debates de elevada relevância histórica.

Difícilmente poderíamos escolher melhor para o primeiro número da revista do que a citação que dá corpo a esta rúbrica memórias com futuro. Um texto de Antero de Quental, novo de cerca de dois séculos, acerca do risco da indiferença em política. Não é excessivo afirmar que se era de enorme relevância à altura da sua escrita, é ainda hoje provavelmente de maior valor para o nosso presente e para o nosso futuro.

Um dos piores sintomas de desorganização social, que num povo livre se pode manifestar, é a indiferença da parte dos governados para o que diz respeito aos homens e às cousas do governo, porque, num povo livre, esses homens e essas cousas são os símbolos da actividade, das energias, da vida social, são os depositários da vontade e da soberania nacional.

Que um povo de escravos folgue indiferente ou durma o sono solto enquanto em cima se forjam as algemas servis, enquanto sobre o seu mesmo peito, como em bigorna insensível se bate a espada que lho há-de trespassar, é triste, mas compreende-se porque esse sono é o da abjecção e da ignomínia.

Mas quando é livre esse povo, quando a paz lhe é ainda convalescença para as feridas ganhadas em defesa dessa liberdade, quando começa a ter consciência de si e da sua soberania... que então, como tomado de vertigem, desvie os olhos do norte que tanto lhe custara a avistar e deixe correr indiferente a sabor do vento e da onda o navio que tanto risco lhe dera a lançar do porto; para esse povo é como de morte este sintoma, porque é o olvido da ideia que há pouco ainda lhe custara tanto suor tinto com tanto sangue, porque é renegar da bandeira da sua fé, porque é uma nação apóstata da religião das nações - a liberdade!

in “Prosas da Época de Coimbra”

A PRESIDÊNCIA PORTUGUESA E A TEMPESTADE IMPERFEITA

Pedro Silva Pereira

RESUMO

Os sucessos da Presidência Alemã nas negociações do pacote financeiro de resposta à crise e do Acordo do Brexit podem ter afastado o cenário de “tempestade perfeita” que ameaçava abater-se sobre o projeto europeu, mas não impedem que, diante de uma crise sanitária e económico-social sem precedentes, a Presidência Portuguesa do Conselho Europeu vá ter de enfrentar problemas e desafios que configuram ainda uma violenta e perigosa tempestade. Dando seguimento à sua tradição de presidências europeias de sucesso, Portugal assumiu as prioridades certas para uma Europa mais solidária, mais justa e mais forte, capaz de corresponder melhor às expectativas dos cidadãos.

ABSTRACT

The successes of the German Presidency in the negotiations on the financial recovery package to tackle the crisis and the Brexit deal may have averted the “perfect storm” scenario that threatened to engulf the European project, but they do not prevent the Portuguese Presidency of the European Council, while tackling an unprecedented health and socio-economic crisis, from having to face difficulties and challenges that still constitute a violent and dangerous storm. In keeping with its tradition of successful European presidencies, Portugal has assumed the right priorities for a more solidary, fairer and stronger Europe, thus better able to meet the expectations of its citizens.

PEDRO SILVA PEREIRA

Presidente da Fundação Res Publica. Vice-Presidente do Parlamento Europeu. Mestre em Direito, Pedro Silva Pereira é Eurodeputado desde 2014 e membro das comissões de Assuntos Constitucionais, Economia e Comércio Internacional, sendo ainda Relator do Parlamento Europeu para o Brexit. Foi Ministro da Presidência (2005-2011) e Secretário de Estado do Ordenamento do Território e da Conservação da Natureza (1999-2002). Foi também Deputado do PS na Assembleia da República (2002-2014)

Introdução

A quarta Presidência Portuguesa do Conselho Europeu, que teve início no passado dia 1 de janeiro de 2021 e se prolonga até ao final de junho, ocorre num momento de múltiplos e difíceis desafios para o projeto europeu. É certo, os importantes sucessos alcançados na reta final da Presidência Alemã – designadamente a aprovação do pacote financeiro de resposta à crise e o Acordo do Brexit – permitiram um certo desanuviamento do horizonte político e, conseqüentemente, um relativo aligeirar do caderno de encargos da Presidência Portuguesa. Todavia, ainda que o cenário aterrador de uma “tempestade perfeita” pareça agora mais distante, é ainda um ambiente de perigosa tempestade e mar revolto aquele que a Presidência Portuguesa vai enfrentar. Seria um grave erro ignorá-lo.

Desde logo, é preciso ter presente que a violência da pandemia, não obstante as suas enganadoras oscilações cíclicas, não só não dá sinais de abrandar como se alimenta de mutações e novas estirpes para fazer prosseguir a sua onda destruidora, pressionando os limites dos sistemas de saúde e exigindo respostas eficazes na frente sanitária, bem coordenadas ao nível europeu.

Por outro lado, a resposta sanitária à pandemia continua a forçar, em Portugal e por toda a Europa, a adoção de novas medidas restritivas com efeitos inevitavelmente devastadores para a economia, para o emprego e para as condições de vida das famílias, provocando uma recessão económica sem precedentes, fazendo disparar as falências, o desemprego e a pobreza, mas agravando também, de forma muito profunda, as desigualdades no quadro europeu.

Muito compreensivelmente, esta situação de crise leva os cidadãos a exigir da União Europeia e dos seus Estados-membros aquilo que, num contexto como este, só as políticas públicas podem verdadeiramente proporcionar: uma resposta económica e social à altura das circunstâncias, capaz de fornecer apoio social a quem mais precisa e de dinamizar o investimento onde ele é mais necessário para garantir o direito à saúde e para relançar a economia e a criação de emprego. Inevitavelmente, o arrastar da crise fará crescer a expressão desta exigência popular.

Não é difícil antever que o tremendo impacto económico e social da pandemia, fomentando frustrações e descontentamentos numa altura em que não estavam ainda totalmente dissipados os efeitos da crise económico-financeira anterior, se torne terreno favorável para uma expansão ainda mais preocupante dos movimentos populistas eurocéticos e xenófobos – que já antes vinham conquistando espaço nos sistemas políticos europeus

– corroendo os valores humanistas da construção europeia e minando a capacidade de construir respostas solidárias, seja no plano da coordenação da resposta sanitária e económica à crise, seja noutras frentes em que o humanismo europeu e o sentido de solidariedade são especialmente postos à prova, como é o caso das políticas de gestão das migrações ou até de acolhimento humanitário dos refugiados.

Paralelamente, apesar da prioridade avassaladora que forçosamente tem de ser dada à resposta à pandemia, a absoluta urgência de outros importantes desafios estruturais não deixará de se fazer sentir durante a Presidência Portuguesa: a emergência climática, que permanece incontornável; a transição energética e a transição digital, cada vez mais inadiáveis; a conclusão da União Económica e Monetária e da União Bancária, ainda inacabadas; a valorização do pilar europeu dos direitos sociais, mais oportuna do que nunca; a promoção da justiça fiscal, que já tarda, e, em geral, o reforço do multilateralismo, a regulação da globalização e a promoção do desenvolvimento sustentável, domínios em que se espera da União Europeia, neste mundo instável, nada menos do que responsabilidade e liderança.

Em suma, ninguém se iluda: não será, talvez, uma “tempestade perfeita”, mas é ainda um tempo de tempestade aquele que a Presidência Portuguesa terá que enfrentar neste semestre. Ora, nada mais importante numa tempestade do que acorrer às emergências com eficácia e manter a noção do rumo certo. Felizmente, pode dizer-se que a Presidência Portuguesa teve a lucidez de enunciar com clareza as suas prioridades estratégicas, alinhando-as com os desafios mais urgentes, mas também com os desafios mais estruturais que se colocam ao projeto europeu.

Cinco prioridades merecem um destaque especial.

1. A resposta sanitária à pandemia e a estratégia europeia de vacinação

A primeira e mais incontornável prioridade da Presidência Portuguesa é, naturalmente, assegurar uma resposta sanitária coordenada da União Europeia à pandemia, a começar pela execução da estratégia europeia de vacinação – que constitui, reconhecidamente, o instrumento mais decisivo para contrariar a propagação do vírus.

Deve sublinhar-se que a opção de aquisição de lotes de vacinas pela própria Comissão Europeia, a distribuição equitativa dessas vacinas por todos os Estados-membros e o início praticamente simultâneo das campanhas de vacinação nos vários países europeus são excelentes e poderosos sinais da

vantagem de pertencer à União Europeia e do muito que podemos fazer em conjunto, a benefício de todos, se agirmos de forma coordenada no plano europeu.

Do que trata agora, no decurso da Presidência Portuguesa e em articulação com a Comissão Europeia, é de executar, no terreno, as operações de vacinação, garantindo a eficiência das operações logísticas e assegurando uma distribuição das vacinas célere, suficiente e em condições de rigorosa equidade entre os Estados-membros, ao mesmo tempo que se garante o cumprimento dos contratos celebrados com os fornecedores e se contraria quaisquer tentações que possam surgir – como, aliás, já surgiram – de negociações bilaterais entre Estados-membros e as empresas farmacêuticas.

Paralelamente, além do investimento europeu na investigação científica e médica associada ao combate à pandemia, da troca de informações e de experiências e do auxílio mútuo entre sistemas e serviços de saúde, importa que o Conselho aprofunde a necessária coordenação das medidas nacionais de resposta à COVID-19, sobretudo nos aspetos com maior implicação transfronteiriça, designadamente em matéria de viagens e de controlo de fronteiras.

Para que os bloqueios e os movimentos descoordenados a nível europeu, a que assistimos no início da pandemia, não se repitam, será necessária uma atenção permanente da Presidência Portuguesa.

2. A recuperação económica e social da Europa

Em segundo lugar, a Presidência Portuguesa terá de atribuir uma enorme prioridade à recuperação económica e social de uma Europa duramente atingida pelos efeitos devastadores da pandemia.

Aprovados que foram o Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 e o Plano de Recuperação Europeia (New Generation EU) 2021-2026, o desafio óbvio da Presidência Portuguesa é concluir o processo de operacionalização desses fundos, para que possam chegar o mais cedo possível à economia real. Trata-se, convém dizer, de um trabalho muito exigente, num calendário extremamente ambicioso. Na verdade, concluir este processo implica não apenas negociar e fazer aprovar mais de quarenta regulamentos europeus, mas também preparar, avaliar e aprovar todos e cada um dos 27 programas nacionais necessários para a mobilização dos novos fundos comunitários.

Se a Presidência Portuguesa conseguir, como se deseja, assinalar durante o seu mandato, provavelmente numa Cimeira da Recuperação e Resiliência, a conclusão deste processo de operacionalização do pacote financeiro acordado

na Presidência Alemã, terá alcançado um sucesso assinalável, da maior importância para a resposta europeia à crise.

O que está em causa, importa dizer, é pôr no terreno uma resposta económico-financeira à crise que, no seu conjunto, é diametralmente oposta à resposta austeritária que dominou, sobretudo a partir de 2010, a resposta europeia à crise internacional anterior. Além da suspensão das regras do défice e da dívida que norteiam o Pacto de Estabilidade e Crescimento, da flexibilização dos regimes das ajudas de Estado e da contratação pública e da imediata mobilização pelas várias instituições europeias de apoios financeiros de emergência, deve reconhecer-se que o pacote financeiro acordado a nível europeu é muito poderoso no seu volume, mas também inovador nos seus instrumentos – a um ponto, aliás, que se julgaria impossível ainda há bem pouco tempo. Na verdade, desta vez a mobilização de recursos financeiros faz-se com base na emissão de dívida pela própria Comissão Europeia, mutualizando responsabilidades; o pagamento dessa dívida será suportado por novos recursos próprios da União Europeia, dispensando o acréscimo das contribuições nacionais para o orçamento europeu; e, finalmente, as transferências financeiras para os Estados-membros serão feitas mais por via de subvenções do que de empréstimos (os quais, em qualquer caso, sempre beneficiarão de juros mais baixos graças à intermediação europeia), desonerando assim as dívidas públicas nacionais e criando condições para, em sinergia com a intervenção do Banco Central Europeu, evitar uma nova crise das dívidas soberanas.

Esta inédita mobilização de recursos financeiros é indispensável para um objetivo político essencial que lamentavelmente faltou na resposta europeia à anterior crise: o alinhamento estratégico entre uma política monetária expansionista do Banco Central Europeu e uma política orçamental e de investimento igualmente expansionista por parte das instituições europeias e dos Estados-membros, sobretudo daqueles que dispõem de maior margem orçamental. Só este alinhamento estratégico poderá viabilizar a recuperação económica e social da Europa diante desta crise sem precedentes.

Para Portugal, conjugando as verbas do novo Quadro Financeiro Plurianual e do Plano de Recuperação europeu, isto significa cerca de 45,1 mil milhões de euros só em subvenções, disponíveis entre 2021 e 2029, ou seja, mais 38% do que Portugal obteve no período de programação financeira anterior - um contributo importantíssimo da União Europeia para que possamos enfrentar as atuais dificuldades.

É certo, apesar dos instrumentos financeiros que já foram disponibilizados e da possibilidade de antecipação de uma percentagem (13%) dos fundos que constam

do pacote financeiro recentemente aprovado, é natural que o impacto económico destes novos instrumentos financeiros ainda não se faça sentir, plenamente, durante a Presidência Portuguesa, recaindo mais no segundo semestre do ano. Contudo, a tarefa da Presidência Portuguesa é absolutamente fundamental para que essa resposta financeira chegue à economia real o mais cedo possível.

Assumindo claramente estas suas duas prioridades – implementação coordenada da estratégia europeia de vacinação e operacionalização de uma poderosa resposta económica e social à crise causada pela pandemia – a Presidência Portuguesa dará um contributo essencial para que a União Europeia esteja, num momento decisivo, à altura das expectativas dos cidadãos.

3. Uma Recuperação Verde, Digital e Justa

A mobilização de um volume de recursos financeiros sem precedentes para responder à crise constitui uma excelente oportunidade para alinhar os investimentos que vão ser feitos – e que constarão dos planos nacionais de recuperação – com os objetivos de médio e longo prazo assumidos na estratégia de desenvolvimento da União Europeia. Por isso, a Presidência Portuguesa assume o desígnio de promover uma recuperação Verde e Digital, mas também uma recuperação Justa, que valorize e dê maior expressão concreta ao Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

Para concretizar uma recuperação “Verde”, do que se trata é de garantir que os investimentos que serão financiados com os novos fundos comunitários são consistentes com os objetivos e as metas do chamado “Green Deal” europeu, que faz a síntese das respostas necessárias aos desafios da emergência climática, da descarbonização da economia, da transição energética e da proteção da biodiversidade e dos Oceanos.

Uma recuperação “Digital”, por seu turno, significa alinhar esses novos investimentos também com o desígnio da transição digital, essencial para o reforço da competitividade da economia europeia num mundo global marcado pela evolução tecnológica, com profundas implicações nos circuitos produtivos e nas cadeias de distribuição de bens e serviços, mas também na própria organização e adaptação do mercado de trabalho.

Todavia, é na ideia de uma recuperação “Justa” que a Presidência Portuguesa pretende - e bem - deixar a sua marca, recordando à Europa a urgência de uma agenda social que devolva ao projeto europeu a ambição da coesão e da convergência, que responda com maior determinação aos desafios do combate à pobreza e às desigualdades e que dê expressão concreta ao Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

O ponto alto desta prioridade da Presidência Portuguesa será a Cimeira Social prevista para os dias 7 e 8 de maio, na cidade do Porto. Envolvendo um diálogo aberto com os sindicatos e os demais parceiros sociais, a Cimeira Social do Porto contribuirá para definir uma agenda social europeia e discutir temas como o enquadramento europeu do salário mínimo, o resseguro europeu de desemprego, os direitos dos trabalhadores, a precariedade, a aposta nas qualificações e na formação profissional, os instrumentos europeus de combate à pobreza e às desigualdades, a garantia jovem e a garantia infantil, a igualdade de género e o “pay gap”, a resposta ao desafio demográfico e a necessidade de avançar para uma autêntica União para a Saúde.

Numa altura em que a crise atual agrava muito seriamente as condições de vida dos trabalhadores e das famílias, e acentua gravemente as desigualdades entre países e regiões, a Presidência Portuguesa coloca no topo da sua agenda a ambição de uma Europa Social e de uma Europa mais justa. Uma escolha arriscada, dirão alguns. Mas uma escola acertada e necessária.

4. Uma Europa Global

Num momento de grandes incertezas e desafios à escala global, a agenda da Presidência Portuguesa confere uma atenção necessariamente prioritária também à frente externa, para uma Europa mais forte no Mundo. Julgo, aliás, que é importante sublinhar um ponto que não tenho visto referido: durante seis meses, Portugal acumulará a Presidência do Conselho Europeu, liderado por António Costa, com a posição de Secretário-Geral das Nações Unidas, a cargo de António Guterres. Uma ocasião de ouro para a diplomacia portuguesa e uma excelente oportunidade para Portugal fazer a diferença.

Desde logo, a mudança operada na Casa Branca, com a derrota de Trump e a eleição de Joe Biden e Kamala Harris, abre excelentes perspetivas para o relançamento da relação transatlântica e para o reforço da importantíssima parceria estratégica, geopolítica, económica e comercial entre a União Europeia e os Estados Unidos da América. Todavia, para além deste quadro bilateral transatlântico, a nova Administração Biden cria condições para pôr fim à absurda Guerra Comercial desencadeada por Donald Trump e para um renovado compromisso internacional com o Acordo de Paris e com a luta contra as alterações climáticas, com a cooperação para a resposta à pandemia através da Organização Mundial de Saúde, com a reforma da Organização Mundial do Comércio e, em geral, com a valorização do multilateralismo e a promoção desenvolvimento sustentável à escala global. Naturalmente, a Presidência Portuguesa assume a incumbência de retomar uma cooperação saudável com o seu velho aliado do outro lado do Atlântico.

Por outro lado, concluído o traumático processo do Brexit e celebrado que foi, na véspera de Natal, o novo Acordo de Comércio e Cooperação entre a União Europeia e o Reino Unido, trata-se agora de concluir o processo de ratificação no Parlamento Europeu e normalizar, no quadro novo que ficou definido, as relações entre a União Europeia e o seu importante aliado e vizinho do outro lado do Canal da Mancha. Naturalmente, nenhum acordo de comércio e cooperação, por muito amplo e generoso que seja, pode reproduzir a condição de pertença à União Europeia, ao Mercado Interno e à União Aduaneira de que o Reino Unido beneficiava. As coisas não voltarão a ser como eram antes e, nessa medida, este acordo sobre a relação futura não é, nem poderia ser, mais do que um exercício de controlo de danos. Contudo, salvaguardando as condições de justa concorrência e os padrões europeus de proteção ambiental, social e laboral, o acordo firmado estabelece os termos de uma cooperação política e económica favorável a ambas as partes, assim sejam cumpridos os compromissos que ficam escritos no papel. Certo é que não haverá ninguém melhor do que Portugal, com a sua velha e sólida relação especial com o Reino Unido, para liderar do lado europeu, na sua Presidência, a construção desta nova relação com os olhos postos no futuro.

Todavia, é nas parcerias com a Índia e com África que a Presidência Portuguesa mais fará realçar a sua marca distintiva na frente externa. Se o relacionamento com África já ocupou lugar de destaque em presidências portuguesas anteriores, dando origem a um quadro de cooperação hoje bastante estruturado, a Cimeira com a Índia, agendada para maio, na cidade do Porto, é uma importante novidade e promete ser, sem dúvida, um dos pontos altos da Presidência em curso. Aprofundar a parceria da União Europeia com aquele gigante asiático, uma notável potência emergente e a maior democracia do Mundo, porventura em direção a um acordo de cooperação e investimento, é algo que tem, obviamente, uma enorme importância geoestratégica. Os laços históricos e culturais de Portugal com a Índia e a própria circunstância do Primeiro-Ministro português ter ascendente indiano, posicionam favoravelmente a Presidência Portuguesa para ter sucesso nesta sua aposta.

Finalmente, deve notar-se que a ambiciosa agenda comercial e de proteção do investimento que tem vindo a ser prosseguida pela União Europeia terá, também, importantes desenvolvimentos durante a Presidência Portuguesa. Se um entendimento de princípio com a China quanto a um Acordo de Investimento foi concluído ainda no decurso da Presidência Alemã, espera-se agora a conclusão de um novo acordo comercial com o México e avanços importantes no processo político relativo ao acordo recentemente concluído com o Mercosur, bem como nas negociações comerciais com a Austrália e a Nova Zelândia.

5. Uma Conferência sobre o Futuro da Europa, para uma Europa mais democrática

Caberá, ainda, à Presidência Portuguesa a complicada tarefa de lançar a Conferência sobre o Futuro da Europa, uma iniciativa que consta do programa da Comissão Europeia, liderada por Ursula von Der Leyen, e que tem o apoio claro do Parlamento Europeu. Infelizmente, a Presidência Alemã não conseguiu consensualizar a posição do Conselho sobre a organização desta conferência, a começar logo pela sua arquitetura institucional e liderança. Caberá, pois, à Presidência Portuguesa superar este incompreensível impasse, de forma a permitir a organização da sessão de abertura e o avançar do processo. Certo é que, em apenas seis semanas, a Presidência Portuguesa conseguiu já obter o que a Presidência Alemã infelizmente não conseguiu em seis meses: um consenso no Conselho para uma proposta de organização da Conferência assente num modelo de envolvimento e responsabilização, em pé de igualdade, dos próprios Presidentes das três instituições europeias: Conselho, Comissão e Parlamento Europeu. É, sem dúvida, um passo muito positivo que pode abrir caminho, finalmente, para o acordo interinstitucional necessário ao desbloquear da Conferência sobre o Futuro da Europa.

A ideia, como é sabido, é promover um amplo debate público sobre o futuro da Europa, aberto à participação dos cidadãos. Sem resultados estabelecidos à partida, esse debate será o que os cidadãos quiserem que seja, incidindo sobre as prioridades estratégicas da União Europeia ou também sobre as reformas institucionais necessárias para uma Europa mais eficiente e mais democrática. A uma fase participativa, em que as instituições europeias estarão essencialmente em “modo de escuta”, seguir-se-á uma fase deliberativa em que, beneficiando do debate público, as instituições europeias deverão assumir as suas responsabilidades e exercer plenamente a sua legitimidade democrática na definição de opções que correspondam, realmente, à expectativa dos cidadãos.

Naturalmente, as circunstâncias da pandemia, limitando fortemente a possibilidade de reuniões físicas, obrigará a formas criativas de participação dos cidadãos, com um amplo recurso aos meios de participação “online”. Porventura, a própria organização do evento terá de ser ajustada a estas difíceis circunstâncias e prolongar-se para lá do calendário inicialmente previsto. Em todo o caso, a Conferência para o Futuro da Europa não deixa de ser uma excelente oportunidade de convocar os cidadãos para o debate europeu, em direção a uma Europa mais participada e mais democrática.

Conclusão

Apesar das enormes dificuldades do momento - aquilo a que chamei a tempestade imperfeita - a verdade é que, com os passos que têm vindo a ser dados e com as prioridades assumidas pela Presidência Portuguesa, a União Europeia tem hoje, paradoxalmente, uma excelente oportunidade de promover o reencontro entre o projeto europeu e as expectativas legítimas dos seus cidadãos - e nada seria mais importante para dar a resposta necessária ao populismo eurocético e xenófobo que ataca os valores europeus e ameaça a construção europeia.

Com efeito, este amplo leque de poderosas iniciativas políticas na direção certa - combate coordenado à pandemia; resposta forte e solidária à crise económica e social; atenção renovada à justiça social, à pobreza e às desigualdades; revisão das prioridades estratégicas e reforma realista das instituições europeias e do Euro para um funcionamento mais eficiente e mais democrático - pode configurar, no seu conjunto, um movimento de grande alcance para a renovação do projeto europeu.

Portugal tem, como é sabido, uma notável tradição de sucesso nas suas Presidências, que deixaram na história europeia marcas muito significativas, com especial destaque para a Estratégia de Lisboa, no ano 2000, e para o Tratado de Lisboa, em 2007. Agora, é de novo com grande ambição que Portugal assume o comando dos destinos europeus e adota o lema “Tempo de Agir”. Oxalá esse lema mobilize a Europa para fazer o que deve ser feito de modo a vencer a tempestade.

FLAT TAX: O QUE É E QUEM GANHA COM ELE?

Fernando Rocha Andrade

RESUMO

No contexto de propostas de introdução na tributação do rendimento em Portugal de um modelo de flat tax, procura-se explicar em que consiste tal modelo de imposto e quais os seus efeitos na receita, na distribuição do encargo fiscal e na complexidade do imposto. Conclui-se que os ganhos de simplicidade não são significativos porque a complexidade do imposto não decorre do sistema de taxas progressivas. A proposta existente – taxa de 15% e dedução fixa de 9.000 euros – não assegura a neutralidade fiscal, implicando uma grande perda de receita e uma significativa redução da progressividade. Os ganhos vão sobretudo para os 4% de contribuintes de maiores rendimentos.

ABSTRACT

Given the proposals to replace current income taxation in Portugal with flat tax, we seek to explain what a fat tax model is and its effects on revenue, the distribution of the tax burden and the complexity of taxation. We conclude the gains in simplicity are not significant because the complexity of the tax does not reside in the system of progressive rates. The existing proposal – a rate of 15% and a fixed deduction of 9,000 euros - does not guarantee fiscal neutrality, implying a great loss of revenue. There is also a reduction of tax progressivity – the gains are heavily concentrated on the 4% highest earners.

FERNANDO ROCHA ANDRADE

Fernando Rocha de Andrade é doutorado em Direito, na especialidade de Ciências Jurídico-Económicas, pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. É docente desta Faculdade desde 1995, tendo atualmente a categoria de Professor Auxiliar e lecionando disciplinas de Finanças Públicas e Direito da Economia. Foi deputado à Assembleia da República, eleito pelo círculo de Aveiro, na XIII legislatura (2015-2019). Integrou o Governo por duas vezes, como Sub-secretário de Estado da Administração Interna (2005-2007) e como Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais (2015-2017). É membro do Conselho de Administração da Fundação *Res Publica*. Tem diversas obras publicadas nas áreas da fiscalidade e das finanças públicas.

Recentemente, a velha proposta de *Flat Tax* regressou ao debate político em Portugal por via de propostas publicamente anunciadas da Iniciativa Liberal e do Chega.

Sabemos que o *flat tax* (que pode ser traduzido por “imposto plano” ou, como preferimos, “imposto chato”) é um modo de tributação do rendimento pessoal que diminui consideravelmente a progressividade dos atuais regimes, porque a sua taxa única (que é a taxa marginal) é muito mais baixa que as taxas marginais atualmente aplicadas aos rendimentos mais elevados.

A sua defesa envolve geralmente 3 mistificações: dizer que é mais simples; comparar dois sistemas com resultados de receita muito diferentes; e esconder quem são os grandes beneficiados. Alguns dos seus proponentes mais aventureiros insistem também que estas reduções de impostos têm tais efeitos benéficos sobre a economia que se pagam a si próprias.

O presente artigo destina-se a explicar em que consiste um *flat tax* e a tentar fazer incidir alguma luz sobre estes cantos escuros da proposta. Como é formulada, ela representa uma redução da receita de alguns milhares de milhões de euros, pelo que uma discussão completa não poderia ignorar a pergunta que logo se coloca para a política orçamental - onde se corta na despesa num valor correspondente? No presente texto, focamo-nos apenas no lado fiscal da questão, sem deixar de considerar que esse outro aspeto não é menos importante.

1. O que é o Flat Tax?

Designa-se por *flat tax* um imposto sobre o rendimento que é um modelo alternativo quer ao *comprehensive income tax* (imposto progressivo, único e global sobre o rendimento) quer ao *dual income tax* (imposto que tem taxas progressivas para alguns rendimentos, designadamente trabalho e pensões, e uma taxa fixa para outros, designadamente rendimentos patrimoniais). O sistema do atual IRS é essencialmente um *dual income tax*, porque tem taxas progressivas nos rendimentos sujeitos a englobamento, e uma taxa única de 28% para a generalidade dos rendimentos patrimoniais (prediais, de capital e mais-valias), que estão dispensados do englobamento.¹

Um *flat tax* puro é um imposto proporcional: independentemente do rendimento, cada um paga uma taxa média equivalente à taxa única. Claro

1. O maior afastamento do nosso IRS a este modelo de “imposto dual” é o facto de os rendimentos da categoria B serem todos tratados como rendimento do trabalho e sujeitos a englobamento, não se fazendo nos rendimentos empresariais a necessária separação entre rendimentos que correspondem a capital e a trabalho.

que ninguém defende um *flat tax* puro, porque isso representaria um enorme aumento de impostos para a maioria das pessoas e sobretudo para os rendimentos mais baixos. O que é geralmente apresentado é um *flat tax* com uma dedução. Assim, por exemplo, se tivermos um *flat tax* com uma taxa de 15% e dedução fixa de 7.000€ e o aplicarmos a dois contribuintes com rendimentos de 20.000 e de 40.000 euros, temos

$$\begin{array}{ll} (20.000-7.000) \times 0,15=1.950 & \text{Taxa efetiva: 9,75\%} \\ (40.000-7.000) \times 0,15=4.950 & \text{Taxa efetiva: 12,38\%} \end{array}$$

Um *flat tax* com uma dedução fixa é assim um imposto progressivo (tecnicamente, fala-se em “progressão por dedução”). A taxa marginal é fixa, mas as taxas efetivas são crescentes com o rendimento, e tendem para a taxa marginal, sem nunca a atingir. Para ser politicamente apelativo, o *flat tax* tem de ter simultaneamente uma dedução considerável, uma taxa baixinha – e uma grande perda de receita.

A proposta mais famosa de *flat tax* é a que foi elaborada por Hall e Rabushka (1985), que incluía não só a taxa marginal única e a dedução fixa inicial, mas também a isenção de tributação do rendimento investido e a eliminação da generalidade das deduções ao rendimento constantes da tributação americana do rendimento pessoal.

2. A simplicidade

É um equívoco considerar que no nosso IRS a complexidade – e designadamente a complexidade das declarações de rendimentos – resulta da presença das taxas progressivas. Desde logo, a liquidação do imposto (momento em que são aplicadas estas taxas) nem sequer consta das declarações de rendimentos. A complexidade destas declarações nada tem a ver com a sua taxa progressiva, resulta antes das regras de apuramento do rendimento ou o tratamento de certos rendimentos e despesas:

- Para apuramento do rendimento é necessário contabilizar as despesas que são dedutíveis ao rendimento bruto – por exemplo o IMI e as despesas de condomínio nos rendimentos prediais, as despesas da atividade nos rendimentos profissionais e empresariais;
- Alguns rendimentos ou despesas têm tratamentos preferenciais: há rendimentos que têm benefícios fiscais, como as mais valias imobiliárias obtidas em áreas de reabilitação urbana; há despesas que são deduzidas à coleta, como as despesas de saúde e educação.

É verdade que estas regras podem ser melhoradas no sentido da simplificação. Mas também é verdade que a passagem para um *flat tax*, só por si, nada muda nestas regras. A mudança da taxa de tributação não altera as regras de determinação do rendimento, não revoga os benefícios fiscais e não elimina as deduções à coleta. Sabemos aliás da história que, quando as propostas de *flat tax* são acompanhadas de eliminação de regimes preferenciais presentes na lei em vigor, isso aumenta a resistência política à mudança.²

Se não for acompanhado por propostas relativas a estes outros aspetos da tributação do rendimento, a introdução do *flat tax* não alivia nem uma grama do peso burocrático do IRS.

3. Sistema de tributação e nível de tributação

Para compararmos a justiça de dois sistemas e o seu impacto dos contribuintes individuais, devíamos comparar dois sistemas capazes de gerar a mesma receita. De outra forma, estamos a misturar efeitos que resultam do sistema de tributação com os que resultam do nível de tributação.

A Iniciativa Liberal estima que com a sua proposta (com uma taxa marginal de 15%) a perda de receita será de cerca de dois mil milhões de euros. Acho a conta irrealista (por muito otimista) mas não é possível fazer as contas sem ter todas as peças do puzzle. Na verdade, não é possível estimar a perda de receita sem esclarecer o que acontece a outros aspetos do imposto, designadamente

- Mantém-se a dedução específica nos rendimentos do trabalho dependente e de pensões, que atualmente se traduz numa discriminação positiva destes rendimentos, ou a dedução é consumida pela isenção inicial que é proposta?
- Mantém-se a dedução das contribuições para a segurança social aos rendimentos do trabalho (que substitui a dedução específica para rendimentos superiores a sensivelmente 40.000 € anuais)?
- Mantêm-se as deduções à coleta que o código do IRS prevê, designadamente as mais significativas, por número de filhos, despesas gerais familiares, despesas de saúde, despesas de educação e rendas de habitação própria?

2. O facto de a declaração de rendimentos caber num “cartão postal” era uma das reivindicações da proposta original de Hall e Rabushka – que para o conseguir propunha um conjunto de outras alterações ao imposto, designadamente eliminação de deduções. Bartlett (2012:110) refere que o breve movimento de apoio à *Flat Tax* nos anos 90 nos Estados Unidos se evaporou quando um estudo da iniciativa da Associação de Agentes Imobiliários estimou que o fim da dedução de juros de empréstimos hipotecários, contido naquela proposta de reforma fiscal, originaria uma queda de 15% no preço das habitações.

Não é crível que a perda de receita seja apenas de dois mil milhões se à dedução inicial proposta pela Iniciativa Liberal se somar a manutenção de todos estes aspetos de alívio da tributação presentes no nosso IRS (especialmente em benefício dos rendimentos do trabalho).

Todavia, e ainda que a perda de receita fosse de dois mil milhões, então a comparação séria a fazer - se pretendemos comparar sistemas - é entre esta proposta de *flat tax* e o nosso IRS progressivo com uma redução de taxas que baixasse a sua receita em dois mil milhões; ou uma redução de outros impostos ou contribuições que baixasse a receita em dois mil milhões.

Em síntese, se tiramos dois mil milhões à receita, a questão é se esta é a melhor forma e o fazer.

4. *Flat tax* e distribuição do encargo fiscal

Para determinar quem é que ganha com esta redução de imposto, podemos recorrer às estatísticas da receita fiscal, cujo último ano disponível é 2017. A comparação é dificultada porque o IRS desse ano tinha menos escalões e taxas em média mais altas, mas ainda assim podemos extrair conclusões interessantes.

Com um *flat tax* com deduções como as que são propostas, o imposto não mudaria muito para 90% dos agregados familiares. Cerca de metade (46%) não paga hoje qualquer IRS - ou porque não tem rendimentos que determinem o pagamento durante o ano ou porque, por efeito das deduções, tem um reembolso equivalente ao que pagou. Um *flat tax* com dedução fixa poderia manter este panorama.

Desde a taxa zero, que é então a taxa efetiva de 46% dos agregados, até ao topo do atual 3º escalão, a taxa efetiva vai subindo, como iria subindo com o *flat tax*. O ritmo dessa subida varia com as condições concretas do agregado familiar (depende do número de filhos e das deduções). Em 2017, nos dois primeiros escalões (correspondentes aos 3 primeiros escalões da tabela atual) a taxa efetiva do IRS foi em média de 1,9% no primeiro escalão e de 10,5% no segundo. Até este ponto (topo do antigo segundo escalão) temos 88,5% dos agregados familiares, que não têm grande coisa a ganhar com um *flat tax* de 15% porque a sua taxa efetiva já é mais baixa do que a taxa marginal que é proposta.

Note-se que neste segundo escalão de 2017, com uma taxa média de 10,5%, a taxa marginal era 28,5%.³ As pessoas por vezes cometem o erro de pensar que

³. Esse segundo escalão foi dividido nos atuais 2º e 3º escalões em 2017, e a mesma taxa marginal é agora aplicada ao 3º escalão.

o IRS que estão a pagar corresponde à sua taxa marginal – e depois comparam 28,5% com 15% e acham que vão ficar a ganhar. Mas a taxa média efetiva do IRS é muito inferior à taxa marginal – porque as taxas são progressivas e por causa das importantes deduções a que a maioria das pessoas tem acesso.

Assim, quase 90% dos agregados pode ficar mais ou menos na mesma, ou ligeiramente melhor, com um *flat tax* de 15% - depende dos pormenores.⁴ Mas só assim acontece com uma grande redução da receita fiscal, que se reflete essencialmente daí para cima e sobretudo nos 4% de famílias portuguesas titulares de maiores rendimentos. Isso já não depende dos pormenores.

Estes 4% de famílias ocupavam em 2017 o 4º e o 5º escalões (correspondendo atualmente a parte do 6º e ao 7º escalões). As suas taxas efetivas eram respetivamente de 31,2% e 43,5%. A proposta de *flat tax* reduz essa taxa efetiva para metade no 6º e para um terço no 7º. Fazendo a redução proporcional das coletas, verificamos que a redução de imposto cobrado a esses 4% de agregados é de 1750 milhões de euros. Se a proposta implica efetivamente uma redução de receita 2000 milhões, não sobra muito como redução de impostos para os outros 96% dos portugueses.

O impacto na receita

Alguns defensores das propostas mais radicais de redução da taxa marginal do imposto pessoal avançam uma justificação económica: a redução da taxa marginal teria efeitos benéficos nos incentivos ao trabalho de tal ordem que o crescimento económico dela resultante compensaria, ou quase, a perda direta de receita. Esta tese, que reclama a inspiração de romance de Ayn Rand, *Atlas Shrugged*, é bastante controversa na literatura económica.

Na verdade, os estudos sugerem que a elasticidade da oferta de trabalho é bastante baixa (Piketty, 2004:102ss) e que, portanto, esse poderoso efeito de incentivo não existe. Slemrod (1995) demonstrou que o efeito aparente de aumento do rendimento pessoal declarado nos EUA após a reforma fiscal de 1986 se deveu fundamentalmente à passagem de rendimento antes recebido na forma societária para rendimento pessoal – como aconteceria provavelmente em Portugal: haveria passagem de rendimento hoje tributado em IRC para IRS, o que não significa aumento do rendimento tributável total. Estudos como o de Diamond e Saez (2011) continuam a sustentar que taxas marginais elevadas de tributação dos rendimentos mais elevados são maximizadoras da utilidade social.

4. Esses pormenores, como já se referiu, são essencialmente a dedução específica aplicável ao rendimento de trabalho e pensões e as deduções à coleta. Com a taxa e a dedução fixa da proposta da IL, se esta não contiver quaisquer destas deduções, a taxa efetiva no topo do atual 3º escalão será de aproximadamente 9,5%.

Conclusão

Algumas das promessas do *flat tax*, como a simplicidade ou a redução da carga fiscal, nada têm a ver com a questão do sistema – podem ser conseguidas no sistema atual, respetivamente com alteração das regras de apuramento do rendimento e deduções; ou com descida das taxas. O que caracteriza as propostas de *flat tax* é que, descendo os impostos, a descida beneficia desproporcionadamente os titulares de maiores rendimentos.

Referências

Diamond, Peter e Emmanuel Saez, 2011, “The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations”, *Journal of Economic Perspectives* 25-4, 165–190.

Hall, Robert E., e Alvin Rabushka, 1985, *The Flat Tax* (2ª ed., 1995) Stanford, Hoover Institution Press).

Piketty, Thomas, 2004, *L'économie des inégalités*, 5ª edição, Paris, Editions La Découverte.

Slemrod, Joel [1995], « Income Creation or Income Shifting? Behavioural Responses to the Tax Reform Act of 1986 », *American Economic Review* 85-2, 175-180.

Bartlett, Bruce 2012, *The Benefit and The Burden: Tax Reform-Why We Need It and What It Will Take*, Nova Iorque, Simon & Schuster.

A NEGOCIAÇÃO COLETIVA & TRABALHO NAS PLATAFORMAS DIGITAIS

Winds of Change from the USA

Guilherme Dray

RESUMO

O presente artigo trata, no essencial, do futuro do Direito do Trabalho, a propósito de duas grandes tendências que se estão a verificar nos Estados Unidos da América (EUA) e que parecem trazer ventos de mudança. Por um lado, analisa-se um novo movimento que vem crescendo, o da promoção da negociação coletiva para o bem comum, que procura dar um novo ímpeto e uma nova ambição à negociação coletiva. Por outro lado, aborda-se a utilização de novas regras e novos testes criados no Estado da Califórnia para qualificar como contrato de trabalho aquele que é erroneamente qualificado como prestação de serviço, em especial a propósito do trabalho prestado nas plataformas digitais. Em ambos os casos, dá-se um passo em frente nos quadros tradicionais do Direito do Trabalho, revigorando-se a ideia de proteção da parte mais fraca e abrindo-se a porta a uma segunda geração de convenções coletivas de trabalho.

ABSTRACT

This article deals in essence with the future of labour law, with regard to two major trends that are taking place in the United States of America (USA) and that seem to bring about winds of change. On the one hand, it looks at a new and growing movement, that of promoting collective bargaining for the common good, which seeks to give new impetus and ambition to collective bargaining. On the other hand, the use of new rules and tests created in the State of California to qualify as employment contracts those who are wrongly qualified as service providers, especially in relation to work done on digital platforms, is addressed. In both cases, a step forward is taken in the traditional frameworks of labour law, reinvigorating the idea of protection of the weaker party and opening the door to a second generation of collective labour agreements.

GUILHERME DRAY

Guilherme Dray é Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Investigador do Centro de Investigação do Direito Privado, Membro dos Corpos Sociais do Instituto de Direito do Trabalho e Advogado/Partner na Macedo Vitorino & Associados. Foi Visiting Professor na Georgetown University, USA.

SUMÁRIO:

1. Introdução: a basic idea do Direito do Trabalho.
2. Novo ímpeto para a negociação coletiva: negociação coletiva para o bem comum.
3. O trabalho na economia colaborativa e a *Bill AB5* Californiana.
4. A eleição de Joe Biden: o catalisador dos novos ventos de mudança.

1. Introdução: a basic idea do Direito do Trabalho.

I. O Direito do Trabalho desenvolveu-se na sequência da industrialização e da *Questão Social* do século XIX ⁽¹⁾, com o propósito de proteger a parte mais fraca. Foi esta a sua origem: resultou de uma grave crise social e surge com o objetivo de proteger os mais desamparados, face à tradicional neutralidade do Direito Civil. Esta marca distintiva, que é o norte magnético do Direito do Trabalho, nunca deixou de existir, ainda que mais recentemente a mesma fosse acompanhada do propósito de flexibilização das relações laborais. Seja como for, a *basic idea* deste ramo do Direito é cristalina: ele existe, acima de tudo, para garantir ao trabalhador uma liberdade efetiva e a capacidade de se desenvolver enquanto cidadão, não obstante a sua condição de trabalhador. Ele existe, acima de tudo, para promover o equilíbrio contratual, garantindo que a iniciativa privada e o exercício do poder de direção por parte do empregador, que são necessários, se façam de forma equilibrada, sem pôr em causa a dignidade de quem presta a atividade laboral. Ele existe, em suma, para promover “*a dignidade da pessoa humana, do trabalho e do emprego*” ⁽²⁾ e para defender a pessoa e a dignidade do trabalhador ⁽³⁾. É essa a razão, também, pela qual o princípio da proteção do trabalhador é o princípio unificador do sistema laboral, o seu “*norte magnético*” ou a “*partícula de Deus*” do Direito do Trabalho, sem o qual este perde a sua razão de ser ⁽⁴⁾. O princípio da proteção do trabalhador é, por outras palavras, o *moral standard* deste ramo do direito ⁽⁵⁾. Nesse contexto, apesar das transformações significativas que se têm verificado no mundo do trabalho e apesar de ser clara, hoje, a necessidade deste se adaptar a um novo circunstancialismo e a novas realidades, os problemas fundamentais do mundo laboral, expressos na

1. Sobre a célebre “Questão Social” que esteve na origem do aparecimento do Direito do trabalho, vejam-se os clássicos GUSTAV SCHMOLLER, *Die soziale Frage / Klassenbildung, Arbeiterfrage, Klassenkampf*, Duncker & Humblot Munique, 1918; e FRIEDRICH ENGELS, *A situação da classe trabalhadora em Inglaterra*, tradução portuguesa, Edições Afrontamento, Porto, 1975.

2. Cf. MAURÍCIO GODINHO DELGADO, *Curso de Direito do Trabalho*, 9ª edição, LTR Editora, São Paulo, 2010, p. 62.

3. Cf. JÚLIO VIEIRA GOMES, *Direito do Trabalho*, Vol. I, Relações Individuais de Trabalho, Coimbra Editora, Coimbra, 2007, p. 39; JOSÉ JOÃO ABRANTES, *Contrato de Trabalho e Direitos Fundamentais*, Coimbra Editora, Coimbra, 2005, pp. 35 e ss.

4. Cf. GUILHERME DRAY, *O Princípio da Proteção do Trabalhador*, Almedina, Coimbra, 2015, p. 853.

5. Veja-se, a este propósito, MARK FREEDLAND / NICOLA KOUNTOURIS, “The Legal Characterization of Personal Work Relations and The Idea of Labour Law”, *The Idea of Labour Law*, Edited by GUY DAVIDOV & BRIAN LANGILLE, Oxford University Press, United Kingdom, 2013, pp. 190-208, para quem a *ideia do Direito do trabalho* se centra no conceito de “*personality in work*”, ideia essa que abarca “*the objectives of promoting dignity, capability and stability in the arranging and conduct of personal work relations*” (p. 208).

ideia de que “o trabalho não é uma mercadoria, os trabalhadores dependem pessoalmente do seu trabalho e a dignidade do trabalho tem de ser protegida”, mantêm-se, razão pela qual, “não há razão para questionar a necessidade da existência do Direito do Trabalho (...) nem necessidade de se criar um novo paradigma”⁽⁶⁾. O princípio da proteção do trabalhador é, em suma, o princípio fundamental que perpassa pelo subsistema laboral e que está na origem do *floor of rights* decorrente deste ramo do Direito. É o princípio que confere sentido ético ao Direito do Trabalho, garantindo ao trabalhador um amplo espaço de liberdade e de cidadania ⁽⁷⁾ ⁽⁸⁾.

E a verdade é esta: sempre que ocorre uma crise económica de grandes proporções, o Direito do Trabalho é chamado a intervir, de forma a atenuar crises, convulsões sociais e o sofrimento das pessoas.

Assim sucedeu nos Estados Unidos da América (EUA), após a Grande Depressão de 1929, e assim pode suceder, agora, no rescaldo da crise pandémica decorrente da doença Covid 19.

II. Na sequência da crise de 1929, que lançou os EUA numa tremenda recessão, com mais de um quarto da população ativa desempregada e com falências de bancos e de empresas, o novo Presidente então eleito, Franklin Delano Roosevelt, lançou o *New Deal*, programa político destinado a recuperar a economia e que implicou um conjunto significativo de reformas ⁽⁹⁾. É nesta fase, nomeadamente, que são aprovados, em 1933, o *National Industrial Recovery Act*, destinado a promover a recuperação da indústria; o *Emergency Banking Act*, que procurou garantir o saneamento do setor bancário; o *Agricultural Adjustment Act*, que teve em vista regular a produção agrícola; e o *Home Owner’s Refinancing Act*, que teve como objetivo evitar a perda de casas próprias hipotecadas. Neste ambiente social e político tornou-se claro, também, que importava apostar na negociação coletiva e pôr termo à agressividade que grassava nas indústrias e que opunha sindicatos e empregadores ⁽¹⁰⁾.

6. Cf. MANFRED WEISS, “Re-Inventing Labour Law?”, *The Idea of Labour Law*, cit., pp. 43-56 (p. 46). O autor sustenta, em todo o caso, a necessidade de o Direito do trabalho, se adaptar e evoluir (*need for adaptation*), face a novas circunstâncias e ao aparecimento de novas formas de trabalho atípicas, nomeadamente o *part time work* ou os *fixed-terms contracts* – em qualquer caso, conclui que a “*Labour law does not need to be reinvented; there is no need for a new paradigm*” (p. 56).

7. Como afirma BRIAN LANGILLE, o Direito do trabalho visa, em última instância, “*improve the lives of the inhabitants of the world, insofar as work as something to do with it. (...) This is because, in Sen’s formulation, our goal is real, substantive, human freedom – the real capacity to lead a life we have reason to value*” – cf. BRIAN LANGILLE, “Labour Law’s Theory of Justice”, *The Idea of Labour Law*, cit., p. 112.

8. Sobre a autonomia dogmática do Direito do Trabalho, que é dotado de princípios normativos específicos, veja-se por todos, MARIA DO ROSÁRIO RAMALHO, *Da Autonomia Dogmática do Direito do trabalho*, Almedina, Coimbra, 2001, pp. 499 e ss. e 516 e ss.

9. Sobre o *New Deal*, veja-se JENNIFER KLEIN / EILEEN BORIS, *Caring for America: Home Health Workers in the Shadow of the Welfare State*, Oxford University Press, 2012.

10. Veja-se, a este propósito, GUILHERME DRAY, *A influência dos Estados Unidos da América na*

Surge, então, em 1935, o *Wagner Act*, que atribui pela primeira vez aos trabalhadores legitimidade para atuar de forma coletiva ⁽¹¹⁾.

Reconhecendo a existência de uma desigualdade de base entre empregadores e trabalhadores e assinalando a natureza meramente formal da “*liberty of contract*”, o *Wagner Act* atribuiu pela primeira vez aos sindicatos legitimidade para atuarem de forma coletiva e concertada, compelindo os empregadores a negociarem com estes segundo o princípio da boa fé. Mais do que uma faculdade, a negociação coletiva passou a ser obrigatória. O diploma criou, por outro lado, duas agências administrativas: a *National Labor Relations Board*, incumbida de garantir a aplicação da lei laboral, e a *Works Progress Administration*, encarregue de combater o desemprego através da contratação de desempregados de longa duração ⁽¹²⁾. O *Supreme Court*, por sua vez, chamado a pronunciar-se sobre a constitucionalidade do *Wagner Act*, reconheceu o direito de associação dos trabalhadores como um *direito fundamental* ⁽¹³⁾. Em 1938, foi aprovado o *Fair Labor Standards Act*, que estabeleceu o salário mínimo nacional e o limite máximo do período normal de trabalho. O conjunto destes diplomas é denominado por *National Labor Relations Act*, um produto das circunstâncias da Grande Depressão que ainda hoje se mantém como a principal lei federal laboral. A partir de então, a negociação coletiva passou a ter um papel predominante e iniciou-se uma espécie de *golden age* da economia americana, alicerçada no compromisso responsável entre parceiros sociais ⁽¹⁴⁾.

De um problema, fez-se uma oportunidade; o confronto nas fábricas deu lugar à concertação e a sociedade apostou, finalmente, na mobilidade social e na igualdade de oportunidades. Criou-se um desígnio nacional. O Direito do Trabalho, centrado na proteção da parte mais fraca e na negociação coletiva, foi determinante. Os sindicatos perceberam, de forma responsável, que acima dos seus interesses de classe estavam os interesses da nação. A liderança inspiradora do Presidente Democrata Franklin D. Roosevelt fez o resto: foi decisiva para a criação do *American Dream* e para a restauração de um clima de confiança.

III. Desde então, não mais se viu um ímpeto tão reformista quanto o *New Deal*, no que diz respeito à importância da negociação coletiva. Depois de

Afirmção do Princípio da Igualdade nos Países da Lusofonia, Almedina, Coimbra, 2016, pp. 32 e ss.
11. Cf. LAWRENCE M. FRIEDMAN, *American Law in the 20th Century*, Yale University Press, New Haven and London, 2002, p. 167.

12. Cf. LAWRENCE M. FRIEDMAN, *American Law in the 20th Century*, Yale University Press, cit. pp. 152-155.

13. O caso *National Labor Relations Board v. Jones & Laughlin Steel Corp*, 301 U.S. 1 (1937) pode ser consultado em <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/301/1/case.html>.

14. A propósito desta época de ouro – “*golden age*” – veja-se LEON FINK, *The Long Gilded Age: American Capitalism and the Promise of a New World Order*, University of Pennsylvania Press, 2015.

uma fase de apogeu, a negociação coletiva entrou em declínio. Depois da *golden age* e de uma fase de entusiasmo em torno da negociação coletiva, que marcou a segunda metade do século XX, seguiu-se uma fase de estagnação, de indiferença e até de alguma hostilidade, que marcou o final do século passado e as duas primeiras décadas deste século ⁽¹⁵⁾.

Na sequência da globalização e da correlativa deslocalização de fábricas dos EUA e da Europa para países asiáticos, milhões de trabalhadores das indústrias perderam os seus empregos, sendo certo que a automação substituiu outros tantos; no mundo industrial, a densidade sindical diminuiu consideravelmente; a negociação coletiva caiu a pique; o número de trabalhadores abrangidos por convenções coletivas de trabalho reduziu-se drasticamente; a representatividade sindical entrou em declínio ⁽¹⁶⁾; e o clima de aversão à negociação coletiva passou a vingar, da parte dos empregadores ⁽¹⁷⁾.

O atual contexto económico, social e político pode, todavia, inverter os dados da questão.

Há sinais, muito interessantes, provenientes dos EUA, que parecem apontar para um novo ímpeto do Direito do Trabalho, pela revitalização da ação sindical, pela entrada de novos agentes na vida sindical (em especial, mulheres e jovens) ⁽¹⁸⁾ e pelo revigorar da negociação coletiva. Sendo novos movimentos, eles são pautados – ainda assim – pela *basic idea* desta disciplina jurídica: a proteção da parte mais fraca.

Atualmente, há duas linhas evolutivas que se têm vindo a manifestar paulatinamente nos EUA e que nos podem trazer novos ventos de mudança, centradas, respetivamente, na retoma da negociação coletiva e na regulamentação de novas formas de trabalho.

Por um lado, há cada vez mais vozes que advogam o regresso à negociação coletiva em força e a sua expansão ao setor público e a novas áreas até então desconhecidas ao nível dos convénios coletivos, como sejam a do trabalho realizado nas plataformas digitais, o do trabalho agrário ou mesmo do

15. A propósito do declínio da negociação coletiva nos Estados Unidos da América e do clima de hostilidade sobre os sindicatos no século XXI, veja-se SANDRA L. ALBRECHT, *The Assault on Labor: The 1986 TWA Strike and the Decline of Workers' Rights in America*, Lexington Books, 2017.

16. Sobre a quebra de representatividade sindical nos EUA, veja-se, WILLIAM T. DICKENS / JONATHAN S. LEONARD, "Accounting for the Decline in Union Membership, 1950-1980", *ILR Review*, Vol. 38, no. 3 (April, 1985), Sage Publications, Inc., pp. 323-334.

17. Sobre a desindustrialização e a queda da representatividade sindical, veja-se STEFAN BERGER / STEVEN HIGH, "(De-)Industrial Heritage: An Introduction", *Labor Studies in Working Class History*, Volume 16, Issue 1, 2019, pp. 7-27; e STEVEN HIGH, "The Emotional Fallout of Deindustrialization in Detroit", *Labor*, cit., pp. 127-149.

18. Veja-se, a este propósito, LANE WINDHAM, "Building a New Generation of Women Labor Leaders", *Labor Studies in Working Class History*, Volume 16, Issue 2, 2019, pp. 7-9.

trabalho doméstico. ⁽¹⁹⁾ A ideia é simples: importa criar uma segunda geração de convenções coletivas de trabalho que ultrapasse os seus temas tradicionais e que passe a abranger novas realidades e novas preocupações antes inexistentes ⁽²⁰⁾. A este propósito, há um novo movimento (bastante recente) que se vem alicerçado e que procura dar um novo ímpeto à negociação coletiva em nome de um objetivo mais amplo: o da promoção do “bem comum”. Como veremos, trata-se de um movimento (“*BCG – Bargaining For The Common Good*”) que procura conciliar os temas tradicionais da negociação coletiva – salários, tempo de trabalho e direitos sindicais – com realidades que extravasam o núcleo duro de matérias laborais, estendendo-a a temas climáticos, ao apoio às comunidades mais desfavorecidas, etc.

Por outro lado, é cada vez mais visível a necessidade, premente, de o Direito do Trabalho atender a novas formas (atípicas) de prestação laboral, em especial as que decorrem das plataformas digitais colaborativas, estendendo o seu âmbito de aplicação a estas novas modalidades de trabalho e a novos tipos de trabalhadores, que atualmente não beneficiam do *floor of rights* que este ramo do direito proporciona aos trabalhadores tradicionais. Uma das principais transformações verificadas no mundo do trabalho na última década foi o surgimento de plataformas digitais de trabalho *online*, em que as empresas e outros clientes podem externalizar tarefas por meio de um convite aberto a mão-de-obra vasta e flexível (“*crowd*”, ou seja, “multidão”), geograficamente dispersa pelo mundo ⁽²¹⁾. Ora, sendo esta realidade desconhecida do Direito do Trabalho tradicional, importa analisá-la e, eventualmente, regulamentá-la, em especial na parte que diz respeito à qualificação dos que prestam tais atividades, de modo a verificar se estes devem (ou não), ser qualificados como trabalhadores. Também aqui se verifica uma tendência crescente, nos EUA, no sentido de criar mecanismos claros e eficazes que permitam qualificar estes colaboradores como trabalhadores subordinados, na medida em que se verifiquem determinadas características.

Estas duas tendências, que se vinham assumindo timidamente durante a presidência de Donald J. Trump, atuando como movimentos inorgânicos e quase rebeldes, tendem, agora, a encontrar o palco adequado para se desenvolverem de forma sólida e institucional, na exata medida em que ambas

19. Sobre o revigorar dos movimentos sindicais relativos ao trabalho doméstico, veja-se JENNIFER N. FISH, *Domestic Workers of the World Unite! A Global Movement for Dignity and Human Rights*, New York University Press, 2017.

20. Veja-se, a este propósito, LEON FINK, *Labor Justice across the Americas*, University of Illinois Press, 2018.

21. Veja-se, a este propósito, o [Relatório da Organização Internacional do Trabalho, As plataformas digitais e o futuro do trabalho](#), Bureau Internacional do Trabalho, Genebra, 2018, que analisa as condições de trabalho nessas plataformas de microtarefas, incluindo remuneração, oferta de trabalho, intensidade do trabalho, rejeições e não pagamento, comunicação do trabalhador com os clientes e os gestores da plataforma, proteção social, equilíbrio entre a vida pessoal e profissional e perspetivas de desenvolvimento profissional.

– reforço da negociação coletiva e regulação do trabalho nas plataformas colaborativas – constam do programa eleitoral de Joe Biden, o novo Presidente eleito dos Estados Unidos da América.

Vejamos cada uma delas, de forma sumária.

2. Novo ímpeto para a negociação coletiva: negociação coletiva para o bem comum

I. O século passado consagrou a negociação coletiva como um instrumento de paz social e de dignificação do trabalho. Ao impor a obrigatoriedade de negociação coletiva, as democracias liberais assumiram que esta promove a melhoria das condições de trabalho, garante relações laborais equilibradas, é um fator de paz social e de adaptação da legislação às especificidades do setor e é, também, um fator de competitividade económica. Nos EUA, o direito à negociação coletiva e a obrigação de negociar de acordo com o princípio da boa fé constam do já citado *National Labor Relations Act* (Sec. 7. [§ 157.])⁽²²⁾. Em Portugal, resulta do artigo 485.º do Código do Trabalho, segundo o qual o Estado deve promover a contratação coletiva, de modo que as convenções colectivas sejam aplicáveis ao maior número de trabalhadores e empregadores.

Mais do que uma faculdade, a negociação coletiva passou a ser vista como uma obrigação. Mais do que um processo negocial entre privados, a negociação coletiva passou a ser vista como um imperativo de interesse público⁽²³⁾.

À luz destas regras, as negociações coletivas têm potenciado ao longo dos anos a autorregulamentação de interesses em diversas matérias – organização do tempo de trabalho, política retributiva, categorias e promoções na carreira, direito ao repouso e ao exercício da atividade sindical. A negociação coletiva garantiu condições mínimas de trabalho, a limitação da jornada de trabalho, esquemas salariais acima dos patamares legais, mecanismos de progressão na carreira, direitos de exercício sindical e o reequilíbrio contratual entre empregadores e trabalhadores. Centrada na tradicional relação de trabalho subordinada, assente no contrato de trabalho, esta negociação coletiva de primeira geração dignificou o trabalho e foi determinante para a consilidação da agenda do trabalho decente⁽²⁴⁾ ⁽²⁵⁾.

22. Cf. ROBERT A. GORMAN / MATTHEW W. FINKIN, *Basic Text on Labor Law, Second Edition*, Thomson West, United States of America, 2004, p. 8.

23. Sobre o artigo 485.º do Código do Trabalho de 2009, bem como sobre a obrigatoriedade de negociação decorrente da lei, veja-se a anotação de LUÍS GONÇALVES DA SILVA, em *Código do Trabalho Anotado*, PEDRO ROMANO MARTINEZ, LUÍS MIGUEL MONTEIRO, JOANA VASCONCELOS, PEDRO MADEIRA DE BRITO, GUILHERME MACHADO DRAY e LUÍS GONÇALVES DA SILVA, 12ª edição, Almedina, Coimbra, 2020, pp. 1034 e ss.

24. Sobre as vantagens da negociação coletiva nos EUA, veja-se MELVYN DUBOFSKY, JOSEPH A. MCCARTIN, *Labor in America: A History*, 9th Edition, Wiley Blackwell, May 2017, pp. 223 e ss.

25. Veja-se, sobre o tema, MARIA DO ROSÁRIO RAMALHO, *Tratado de Direito do Trabalho - Parte III, Situações laborais colectivas* (3ª Edição actualizada), Almedina, Coimbra, 2020.

Mas se isso foi assim até final do século XX, a verdade é que a partir de certo momento, após a generalização de condições de trabalho minimamente dignas, face ao aumento da qualidade de vida dos trabalhadores e na sequência de uma certa “acomodação” dos sindicatos aos padrões existentes, a representatividade sindical desceu de forma acentuada e a negociação coletiva estagnou, cobrindo cada vez menos trabalhadores. A negociação coletiva passou a ser vista, pelos sindicatos, como mecanismo usado (apenas) para garantir aumentos salariais e direitos de exercício sindical, nomeadamente o direito a crédito de horas e a faltas justificadas para dirigentes e delegados sindicais. Correlativamente, passou a ser vista, pelos empregadores, como um entrave à flexibilização e à agilidade empresariais, tão necessárias no âmbito da globalização da economia. O movimento de flexibilização das relações laborais, por outro lado, incentivou a individualização destas relações e fez decrescer consideravelmente a importância da negociação coletiva ⁽²⁶⁾. Se juntarmos a esta tendência o aparecimento de novas formas (atípicas) de prestação do trabalho que não são reguladas pelas convenções coletivas, quer as que se caracterizam pela sua precariedade (contratos de trabalho temporários, a termo, intermitentes, de muito curta duração, *zero hours contracts*, etc), quer as que assumem uma natureza não subordinada (no caso dos contratos em prestação de serviços e do *outsourcing*), fácil se torna concluir que a negociação coletiva se encontra num impasse.

Mais do que estar num impasse, a negociação coletiva, se nada de novo acontecer, tende paulatinamente a desaparecer, abrindo espaço à irremediável individualização das relações de trabalho e à perda de importância das estruturas representativas dos trabalhadores, que são afetadas pela crise que afeta globalmente o movimento sindical ⁽²⁷⁾.

Mas, reitera-se, há movimentos que tendem a contrariar esta tendência e que procuram dar um novo fôlego à contratação coletiva ⁽²⁸⁾.

Dos EUA surge a ideia de que, se o século XX consagrou a negociação coletiva como um fator de dignificação do trabalho, o século XXI pode consagrá-la, numa segunda vaga, como um instrumento de responsabilidade social das empresas (em nome do “bem comum”) e como o meio por excelência para abarcar e regular novas formas atípicas de prestação da atividade laboral.

26. Cf. JEAN PÉLISSIER / ALAIN SUPIOT / ANTOINE JEAMMAUD, *Droit du Travail*, 24e édition, Dalloz, Paris, 2008, p. 33.

27. Sobre a atual crise do movimento sindical nos Estados Unidos da América, veja-se MELVYN DUBOFSKY / JOSEPH A. MCCARTIN, *Labor in America: A History*, cit., pp. 359 e ss.

28. Veja-se, a este propósito, o *Livro Verde Sobre o Mercado do Trabalho*, Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, sob a coordenação de GUILHERME DRAY, p. 316, segundo o qual o número de convenções coletivas de trabalho celebradas em Portugal em vindo a reduzir de forma consistentes desde 1995.

II. Ao longo do século XX, a primeira geração de convenções coletivas de trabalho, como já se enunciou, potenciou a autorregulamentação de interesses nalgumas matérias tradicionais – organização do tempo de trabalho, política retributiva, categoria e promoções na carreira, direito ao repouso e exercício da atividade sindical.

A segunda década do século XXI promete trazer uma nova dinâmica e um novo desafio à negociação coletiva: o de contribuir para a promoção do bem comum, por um lado, e o de dar resposta a novas formas (atípicas) de trabalho, por outro lado. Pelo menos, são esses os sinais que nos vão chegando do outro lado do Atlântico.

A negociação coletiva para o bem comum – “*BCG – Bargaining For The Common Good*” - é um movimento muito recente, com origem nos EUA, que visa reinventar a negociação coletiva do século XXI, alargando-a a novos temas e a novas causas.

No contexto da responsabilidade social das empresas, a sociedade civil e os sindicatos estado-unidenses têm unido esforços e criaram, em conjunto, este novo novo conceito, que paulatinamente se tem vindo a impor.

O BCG assenta na seguinte premissa: mais do que negociar aumentos salariais, promoções na carreira e direitos sindicais, a convenção coletiva pode e deve trazer benefícios para outros *stakeholders*, nomeadamente a comunidade local, a comunidade estudantil, os mais desfavorecidos - incluindo os emigrantes, os precários e os *independent contractors* -, bem como o meio ambiente ⁽²⁹⁾ ⁽³⁰⁾.

Vista nesse prisma, a negociação coletiva abre novos horizontes, chama novos temas, atualiza-se em função das grandes tendências da atualidade e torna-se apelativa para as próprias empresas, nomeadamente para as cotadas em bolsa e que têm objetivos de responsabilidade social e ambiental a cumprir. Os exemplos de práticas adotadas por empresas que aderiram a este

29. Sobre a utilização da negociação coletiva para apoiar a comunidade estudantil, veja-se o site da NEA - National Education Association, segundo a qual, “*Bargaining for the Common Good (BCG) is an innovative approach to bargaining where public sector unions use contract fights to organize local stakeholders around a set of demands that benefit not just the bargaining unit, but also our students and the broader community. (...) It is about building power to fight for our students, schools, and for our communities*”.

30. Veja-se, também, a título exemplificativo, o site da Associação *The Forge*, que organiza movimentos reivindicativos em vários setores de atividade, nomeadamente junto de trabalhadores rurais, segundo o qual “*This is a moment of incredible, rapid change and challenges. Powerful individuals and corporations are taking over public services, profiting while draining the resources we have to spend on the essential needs of our communities like education and healthcare. Universities have begun serving corporate interests more than the common good. Wealthy, private investors and corporate landlords took advantage of the Great Recession to drive our national housing crisis, threatening the middle class and working families. Climate change and environmental racism threaten our homes, livelihoods, and the very existence of our communities, particularly communities of color. We must unite to take on these challenges. Union members are*

movimento são vários: cedência de ativos imobiliários para arrendamento a preços sociais a emigrantes e trabalhadores precários; atribuição de bolsas para estudantes carenciados; promoção de minorias étnicas; requalificação de centros escolares degradados; adoção de práticas amigas do ambiente e atenuadoras das alterações climáticas; ações de voluntariado; prevenção de práticas de assédio no trabalho; novas políticas de *equal pay* e de igualdade de género; aposta na partilha de lucros entre acionistas, gestores e trabalhadores; e inclusão de cláusulas de proteção para os trabalhadores independentes e da “gig economy”, entre outros temas ⁽³¹⁾.

O futuro da negociação coletiva pode passar por aqui – pela conjugação de esforços entre empresas, sindicatos e sociedade civil, tendo em vista, não apenas a obtenção de benefícios materiais para os sindicatos outorgantes e os trabalhadores por si representados, mas para toda a comunidade.

A negociação para o bem comum tem esta virtude: sem romper com o passado, dá um novo alento à negociação coletiva e representa um passo em frente, com os olhos postos no futuro.

Por força do BCG, a responsabilidade social das empresas e a negociação coletiva podem entrecruzar-se, dando origem a convenções coletivas de trabalho de segunda geração, com novos temas e uma nova ambição. Temas como a conciliação entre a vida profissional e a vida familiar; a regulamentação do teletrabalho e do trabalho remoto; a proteção de dados pessoais; o direito à desconexão ou a criação de um corpo de regras que permita proteger os trabalhadores independentes, podem também fazer parte desta nova vaga de convenções coletivas de trabalho.

3. O trabalho na economia colaborativa e a *Bill AB5 Californiana*

I. A qualificação de alguém como trabalhador ou mero prestador de serviços, como *employee* ou *independent contractor*, é um dos temas mais marcantes da atualidade e é objeto de múltiplas disputas judiciais ⁽³²⁾.

As legislações laborais garantem ao trabalhador, salários mínimos, limitação da jornada de trabalho, direito a férias, licenças de parentalidade, proibição de

recognizing their dual roles as both workers and key leaders in their communities. In a changing and stratified economy, we are expanding collective bargaining to address the challenges we face as workers, neighbors, and families. Labor and community organizations are collaborating to advance unified demands that are relevant to both workers and the broader community. This way of coming together is called Bargaining for the Common Good (BCG)”.

31. Sobre o movimento *BCG – Bargaining For the Common Good.*, veja-se o site da *Kalmanovitz Initiative for Labor and the Working Poor*, da Georgetown University.

32. Veja-se, sobre o tema, GUILHERME DRAY, with the collaboration of CATARINA GRANADEIRO, *An Introduction to Portuguese Employment & Labour Law*, 2ª ed-, Almedina, Coimbra, 2020, pp. 51 e ss.

despedimentos arbitrários e proteção social em caso de doença, desemprego, acidentes de trabalho, parentalidade e reforma por velhice. Pelo contrário, o trabalho em regime de prestação de serviço não é abrangido pela legislação laboral, o trabalhador independente não beneficia de regras de proteção e o regime previdencial que lhe está reservado, em regra, é insuficiente ou mesmo inexistente, não cobrindo as mesmas eventualidades que se aplicam aos trabalhadores por conta de outrem.

O século XXI tem sido marcado por uma tentativa de fuga ao contrato de trabalho, pela massificação do *outsourcing* e pela contratação massiva de prestadores de serviço independentes, que não se incluem (pelo menos, em tese) no âmbito da organização produtiva do beneficiário da atividade. Esta opção, para além de acarretar menor proteção para quem trabalha, potencia o trabalho informal, afeta a sustentabilidade da Segurança Social e é igualmente questionável em termos concorrenciais, pois coloca lado a lado empresas que oferecem boas condições de trabalho e outras que fogem da lei laboral em busca de menores custos e vantagens competitivas. Ademais, gera-se uma sociedade mais desigual: por um lado, os que trabalham ancorados em contratos de trabalho têm segurança no emprego e beneficiam de proteção social; por outro lado, os que prestam a sua atividade de forma intermitente, precária e sem direitos laborais, encontram-se mais desprotegidos e não beneficiam de cobertura em termos de proteção social. Trata-se de um dualismo que não é próprio de um Estado de Direito Social, que procura promover o bem comum, prosseguir a igualdade de oportunidades e não deixar ninguém para trás ⁽³³⁾.

II. Por essa razão, diversas instâncias internacionais têm recomendado a adoção, pelos Estados, de legislação nacional específica. Por um lado, legislação que crie indícios que permitam identificar a existência de contratos de trabalho e que aposte na existência de presunções de laboralidade (*the law in the books*); por outro lado, legislação que garanta mecanismos de fiscalização eficazes, levados a efeito por agências de fiscalização atuantes e que garantam a efetiva aplicação da lei (*the law in action*).

É esse, nomeadamente, o conteúdo da [Recomendação da Organização Internacional do Trabalho, n.º 198](#) ⁽³⁴⁾, segundo a qual “*A natureza e a extensão da proteção dada aos trabalhadores numa relação de trabalho deve ser definida por práticas ou leis nacionais, ou ambas, tendo em conta padrões de trabalho internacional relevantes*”, as quais “*(...) devem ser claras*

33. A propósito do *Welfare State*, incluindo a sua génese, ideia subjacente, objetivos e subsistemas, veja-se GUILHERME DRAY, *Equality, Welfare State & Democracy*, Almedina, Coimbra, 2018, pp. 75 e ss.

34. Disponível em: <https://www.legistrab.com.br/recomendacao-oit-198-relativa-a-relacao-de-trabalho/>

e adequadas para assegurar proteção efetiva aos trabalhadores numa relação de trabalho". À luz desta Recomendação, as políticas nacionais devem: incluir medidas para estabelecer (através de indícios claros) a existência de uma relação de trabalho e operar a distinção entre trabalhador subordinado e trabalhador autónomo; combater as relações de trabalho disfarçadas e os falsos contratos de prestação de serviço; e criar mecanismos de fiscalização eficazes ⁽³⁵⁾.

A maioria dos países signatários da Organização Internacional do Trabalho avançou nesse sentido.

Em Portugal, por exemplo, para além de termos um elenco de indicadores acerca da existência de contratos de trabalho, que passam pelo local de trabalho, horário de trabalho, propriedade dos instrumentos de trabalho, pela existência de retribuição regular e periódica e pelo eventual desempenho de cargos de direção ou de chefia, o Código do Trabalho determina que se presume a existência de contrato de trabalho quando, na relação entre a pessoa que preste uma atividade e outra ou outras que dela beneficiam, se verifiquem algumas daquelas características (artigo 12.º do Código do Trabalho) ⁽³⁶⁾.

Mais do que isso, aprovou-se, em Portugal, uma lei que visa impedir o fenómeno dos "falsos recibos verdes" – a [Lei n.º 63/2013, de 27 de agosto](#) - que promove o combate à utilização indevida do contrato de prestação de serviço, atribuindo particulares poderes de fiscalização à Autoridade Para as Condições do Trabalho (ACT) e permitindo, no limite, que o Ministério Público atue oficiosamente em nome do potencial trabalhador, instaurando em sua representação, e mesmo sem a iniciativa processual daquele, uma ação de reconhecimento da existência de contrato de trabalho. Basicamente, por força do artigo 15º-A aditado por esta lei à [Lei n.º 107/2009, de 14 de setembro](#), sempre que a ACT verifique a existência de indícios de uma situação de prestação de atividade, aparentemente autónoma, em condições análogas ao contrato de trabalho, lavra um auto e notifica o empregador para, no prazo de 10 dias, regularizar a situação, ou se pronunciar dizendo o que tiver por conveniente. O procedimento é imediatamente arquivado no caso em que o empregador faça prova da regularização da situação do trabalhador. Findo o referido prazo de 10 dias sem que a situação do trabalhador em causa se mostre devidamente regularizada, a ACT remete, em cinco dias,

35. Sobre a Recomendação n.º 198 da OIT, veja-se GUILHERME DRAY, with the collaboration of CATARINA GRANADEIRO, *An Introduction to Portuguese Employment & Labour Law*, cit., pp. 60 e ss.

36. Sobre o artigo 12.º do Código do Trabalho de 2009, veja-se a anotação de PEDRO ROMANO MARTINEZ, em *Código do Trabalho Anotado*, PEDRO ROMANO MARTINEZ, LUÍS MIGUEL MONTEIRO, JOANA VASCONCELOS, PEDRO MADEIRA DE BRITO, GUILHERME MACHADO DRAY e LUÍS GONÇALVES DA SILVA, 12ª edição, Almedina, Coimbra, 2020, pp. 77 e ss.

participação dos factos para os serviços do Ministério Público, acompanhada de todos os elementos de prova recolhidos, para fins de instauração de ação de reconhecimento da existência de contrato de trabalho.

A questão, todavia, tem-se agravado com as plataformas colaborativas, em que as empresas se posicionam como meros intermediários tecnológicos entre o cliente final e o prestador de serviço, que não é qualificado como trabalhador.

III. O surgimento e a expansão das plataformas digitais de trabalho é uma das transformações mais significativas do mundo do trabalho durante a última década.

O trabalho nas plataformas digitais é algo de novo e representativo do futuro do trabalho, tendo surgido no início dos anos 2000. Basicamente, o trabalho é externalizado por meio de um convite aberto a uma multidão geograficamente dispersa e através de aplicações baseadas numa localização, que atribuem trabalho a pessoas numa determinada área geográfica. Associado às plataformas digitais, surge uma nova economia, a denominada economia partilhada ou colaborativa, que de acordo com a Comissão Europeia se refere a *“modelos empresariais no âmbito dos quais as atividades são facilitadas por plataformas colaborativas que criam um mercado de trabalho aberto para a utilização temporária de bens ou serviços, muitas vezes prestados por particulares”*.

Esta economia colaborativa gera novas oportunidades para todos, podendo dar um importante contributo na criação de emprego, de regimes de trabalho mais flexíveis e de novas fontes de rendimento. Através destas plataformas, podem ser prestados diferentes tipos de atividades - análise de dados, operações sofisticadas de programação informática, serviços jurídicos, transporte e design gráfico, até microtarefas relativamente simples e de natureza puramente administrativa. Todavia, trabalhar nas plataformas digitais comporta os riscos típicos do trabalho independente: rendimento incerto, trabalho por “biscates”⁽³⁷⁾, falta de segurança no emprego, ausência de direitos laborais, desproteção em caso de acidentes de trabalho e inexistência de proteção social adequada⁽³⁸⁾.

Apesar de não existir um conceito homogéneo deste tipo de trabalho, atendendo a que são utilizados diferentes métodos e formas de trabalhar, a

37. Sobre o trabalho na “gig economy”, veja-se JEREMY PILAAR, *Assessing the Gig Economy in Comparative Perspective: How Platform Work challenges the French and the American Legal Orders*, 27 J.L. & Pol’y 47 (2018), pp.67.

38. Veja-se, sobre o tema, GUILHERME DRAY, with the collaboration of CATARINA GRANADEIRO, *An Introduction to Portuguese Employment & Labour Law*, cit., pp. 58 e ss. e 163 e ss.

verdade é que há uma tendência que os caracteriza: o titular das plataformas digitais abre a possibilidade de prestadores dispersos prestarem a sua atividade através destas plataformas, mas não os reconhece como seus trabalhadores.

É neste contexto que, um pouco por todo o mundo, se têm vindo a verificar consideráveis dificuldades no que se reporta ao enquadramento jurídico do trabalho prestado através das plataformas digitais. A discussão sobre esta temática tem vindo a centrar-se na qualificação da relação jurídica que se estabelece entre a empresa que opera através da plataforma tecnológica e os que lhe prestam serviços remunerados, de forma autónoma ou subordinada. A este respeito, o legislador português veio recentemente regular esta matéria com a publicação da [Lei n.º 45/2018, de 10 de agosto](#), que prevê o regime jurídico da atividade de transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados a partir de plataforma eletrónica. Mas a pluralidade de tipos de plataformas e de tipos de atividades que podem ser desempenhadas através das mesmas faz com que os mecanismos tradicionais de aferimento da existência de contratos de trabalho deixem muito a desejar.

Paulatinamente, vai-se não apenas sentindo a necessidade de regular esta nova realidade, como se vão ensaiando iniciativas legislativas nesse sentido.

IV. E é aqui que os EUA vieram, novamente, trazer ventos de mudança, desta vez através de uma intervenção legislativa estadual, do Estado da Califórnia. Trata-se da Bill AB5, aprovada em 2019, e que cedo foi vista como um marco (a *milestone*) na configuração do emprego, com potencial para marcar o futuro à escala global.

Basicamente, a [Bill AB5](#) visa combater o fenómeno dos falsos prestadores de serviço, fazendo-o, todavia, de forma aparentemente mais eficaz do que o que tínhamos até então. O objetivo é claro: admitir que para efeitos da aplicação do Código do Trabalho e do Código do Desemprego do Estado da Califórnia, a pessoa que presta trabalho ou serviços em benefício de outrem deve ser considerada como trabalhador (*employee*) e não como prestador de serviço (*independent contractor*), a não ser que o beneficiário da atividade consiga demonstrar um conjunto de circunstâncias que provem a inexistência de contrato de trabalho. Quer dizer: mais do que criar uma presunção de laboralidade, como a que temos no artigo 12.º do nosso Código do Trabalho, que apenas nos diz em que casos se deve presumir que há contrato de trabalho, nada adiantando sobre o que deve ser provado para se afastar esta presunção, o AB5 Bill determina desde logo que tipo de teste deve ser imposto ao empregador e o que é que este tem de provar para afastar a presunção de que existe contrato de trabalho.

Tendo por base o caso *Dynamex Inc., vs Charles Lee*, estabeleceu-se nesta AB5 Bill que é o empregador que tem o ónus de provar que alguém que lhe presta uma atividade não é trabalhador, mas sim um prestador independente (39).

Para o fazer, a empresa terá de cumprir o teste “ABC”, ou seja, provar que: (A) O prestador trabalha com efetiva autonomia, sem estar sujeito ao controlo e direção de quem o contrata; (B) A atividade que presta não se insere no *core business* da empresa que o contratou; (C) O prestador desenvolve a mesma atividade de forma habitual e lucrativa para outras entidades, sendo tipicamente um empresário.

Se a empresa não conseguir provar estes três pontos (A-B-C), não passa no teste e o prestador é qualificado como trabalhador, mesmo que contratualmente esteja definido o contrário.

Foi essa a solução a que se chegou naquele caso, no qual a empresa de transporte, *Dynamex*, havia optado por deixar de ter trabalhadores e contratar apenas motoristas “independentes”.

A *Bill AB5* vem questionar de forma direta os modelos de negócios de empresas como a *Dynamex*, *Uber*, *Glovo* ou *Cabify*, que centram a sua atividade nos *independent contractors*.

O teste “ABC” promete revolucionar a forma como os tribunais passam a reconhecer a existência de contratos de trabalho. Em Portugal, pode ser um importante instrumento para complementar a presunção de laboralidade prevista no [artigo 12.º do Código do Trabalho](#).

A ideia é clara: o empreendedorismo é bom e faz mover o Mundo. Mas a defesa do emprego é também um investimento na qualidade, no futuro da comunidade e nas pessoas que trabalham.

O sonho californiano é um sonho possível: alia modernidade e inovação com a proteção do emprego, das pessoas e do bem comum.

4. A eleição de Joe Biden: o catalisador dos novos ventos de mudança

I. Já muito foi escrito sobre a vitória de Joe Biden / Kamala Harris. No essencial, tem-se sublinhado a vitória da moderação sobre o radicalismo; do caráter pessoal sobre a falta do mesmo; da verdade sobre a mentira;

39. Sobre este caso judicial, veja-se ABIGAIL S. ROSENFELD, *ABC to AB 5: The Supreme Court of California Modernizes Common Law Doctrine in Dynamex Operations West, Inc. v. Superior Court*, 61, B.C.L Ver. E. Supp. II.- 112 (2020).

da normalização institucional sobre o caos governativo; da pacificação da sociedade sobre o clima belicista; da tolerância sobre o racismo; e do multilateralismo sobre o isolacionismo internacional de Donald J. Trump.

Mas pouco foi escrito sobre a política de emprego que Joe Biden vem prometendo. E o que promete, não é pouco – é um reprimatizar das políticas laborais assentes na negociação coletiva de Franklin D. Roosevelt e do *National Labor Relations Act*, a mais importante lei laboral americana (de 1935), segundo a qual (como acima se referiu) a negociação coletiva deve ser encorajada e promovida, sendo obrigatória.

É uma nova aposta na negociação coletiva, bem como o reconhecimento de que é necessário regulamentar a *gig economy* e o trabalho prestado nas plataformas colaborativas, apoiando os mais fracos. É, no fundo, uma nova abordagem, à luz de novos temas, mas sem esquecer a *basic idea* do Direito do Trabalho: a proteção do contraente mais débil.

II. Eis [o que Joe Biden promete](#), em matéria laboral, sob o título, “*The Biden Plan for strengthening worker organizing, collective bargaining, and unions*”:

- a. Reforço do sindicalismo, a quem se deve a luta por melhores condições de trabalho e a criação da classe média americana, que é, segundo Joe Biden, o “*backbone*” da economia americana. Defende, por isso, o aumento do número de trabalhadores sindicalizados (10,5% da força de trabalho em 2020, que confronta com 39,5% em 1955);
- b. Promoção da negociação coletiva, quer no setor privado, quer no setor público (de onde tem estado afastada), incluindo até nas relações de franchising e para os trabalhadores independentes da “*gig economy*”;
- c. Aposta, através da negociação coletiva, na partilha de lucros entre os acionistas, os gestores e os trabalhadores - “*when you work hard, you share in the prosperity your work created*”;
- d. Reforço da agenda do trabalho decente, que assegura que os trabalhadores são tratados de forma digna, devendo receber os salários, os benefícios e a proteção que merecem;
- e. Aumento do salário mínimo nacional para 15\$USD/h em todos os Estados;
- f. Responsabilização individual dos gestores que violem leis laborais, designadamente no caso da contratação de falsos trabalhadores independentes;
- g. Criação de uma Lei Federal que adote a presunção de existência de contrato de trabalho para os que trabalham nas plataformas digitais, à semelhança da “AB5 Bill” californiana, de forma a terminar com o que apelida de “*epidemic misclassification*”;

- h. Reforço das agências de fiscalização em matéria de emprego - *Department of Labor* e *Equal Employment Opportunity Commission* - através da contratação de mais inspetores;
- i. Defesa do direito à greve, incluindo greves intermitentes e mesmo “boicotes” secundários, que são formas de luta, não contra o empregador, mas contra empresas que são clientes do empregador e que “esmagam” a respetiva política de preços, fazendo-o baixar salários;
- j. Expansão da defesa dos direitos laborais dos trabalhadores agrários e dos trabalhadores domésticos, através da reforma do *Fairness for Farmworkers Act* e do *Domestic Workers’ Bill of Rights*;
- k. Não canalização de fundos estatais para empresas que violem leis laborais ou que não cumpram o salário mínimo federal.

III. As medidas acima enunciadas têm uma ideia subjacente: a de que importa dar um novo incentivo ao Direito do Trabalho e à negociação coletiva, de forma a que esta volte a ter a força e a pujança dos seus tempos áureos. A ideia subjacente, é esta: o Direito do Trabalho deve continuar a desempenhar a sua *basic idea*, que é a de proteção dos mais fracos. Mas deve fazê-lo, agora, à luz de uma nova realidade, que atenda à digitalização do mundo de trabalho, à pulverização de novos tipos e formas contratuais e à massificação do trabalho nas plataformas digitais e na *gig economy*. A negociação coletiva deve ser recuperada, mas deve estender-se a novas temáticas, indo ao encontro das preocupações de toda a comunidade e não apenas dos subscritores das convenções coletivas.

Mais do que isso. A política de emprego de Joe Biden / Kamala Harris aposta na *compliance laboral*, ou seja, no cumprimento da lei por parte das empresas, bem como na observância de boas práticas empresariais. O que o novo Presidente eleito parece querer fazer, é convidar as empresas a cumprirem as leis laborais e a irem para além destas, fazendo depender a celebração de contratos públicos e a atribuição de fundos estatais à adoção de boas práticas empresariais.

O pano de fundo e o contexto político que antes limitavam a negociação para o bem comum (*BCG - bargaining for the common good*), bem como a defesa dos precários do mundo digital, parece ter desaparecido, dando lugar a um novo contexto político que aposta clara e expressamente nestas duas tendências e no reforço da agenda do trabalho decente.

Adivinham-se, pois, ventos de mudança provenientes do outro lado do Atlântico, que volta a colocar o Direito do Trabalho e a negociação coletiva no centro das atenções. Foi assim após a Grande Depressão de 1929. Pode voltar a ser assim no rescaldo da crise económica e social decorrente da pandemia da doença Covid 19.

A DESIGUALDADES E POBREZA EM PORTUGAL

– a situação pré-Covid e os riscos emergentes

José António Vieira da Silva

RESUMO

Este artigo procura proceder a uma sintética avaliação de alguns dos principais indicadores de desigualdade social e de pobreza em Portugal nas vésperas da eclosão da pandemia do Covid19. Identificam-se as principais tendências de evolução das últimas décadas e alguns dos seus fatores explicativos, sempre tomando como base a informação produzida pelo Eurostat. Esta síntese valoriza o efeito cíclico das conjunturas vividas e identifica a evolução positiva, em termos sociais, que marcou a segunda metade desta década bem como as suas fragilidades. Numa segunda parte procura-se identificar alguns dos principais efeitos de mudança da situação económica e social provocados pela crise, ensaiando a identificação de alguns dos impactos que estas mudanças estarão a produzir nos planos da desigualdade e da evolução da pobreza.

ABSTRACT

This article seeks to carry out a synthetic assessment of some of the main indicators of social inequality and poverty in Portugal on the eve of the outbreak of the Covid19 pandemic. The main trends of evolution of the last decades and some of their explanatory factors are identified, always based on the information produced by Eurostat. This synthesis values the cyclical effect of the situations experienced and identifies the positive evolution, in social terms, that marked the second half of this decade, as well as its weaknesses. The second part seeks to identify some of the main effects of changes in the economic and social situation caused by the crisis, attempting to identify some of the impacts that these changes will have on the scope of inequality and the evolution of poverty.

JOSÉ ANTÓNIO VIEIRA DA SILVA
Director Executivo da Fundação
Res Publica, e atualmente
Conselheiro Especial do
Comissário Europeu para o
Emprego e Direitos Sociais
Nicolas Schmit. É licenciado em
Economia, no Instituto Superior
de Economia. Anteriormente,
foi Ministro do Trabalho,
Solidariedade e Segurança
Social (2015/2019 e 2005/2009)
e de Economia e Inovação
(2009/2011), e Deputado ao
Parlamento Português de 2002 a
2005 e de 2011 a 2015.
Foi também Palestrante
Convidado no Instituto
Universitário de Lisboa.

A Situação pré-Covid

A persistência de um sério problema de desigualdades sociais em Portugal constituiu uma realidade que resistiu às enormes mudanças que o país viveu nas últimas décadas. As desigualdades sociais possuem, como o demonstra ampla literatura científica, uma forte dimensão interdisciplinar.

Ela expressa-se nas áreas dos principais indicadores sociais: educação, saúde, habitação ou proteção social, mas igualmente no acesso a diversas áreas do bem-estar coletivo como a cultura ou o acesso ao desporto.

Desde há muito que, no entanto, a dimensão económica tem vindo a ser utilizada como espaço privilegiado para avaliar a dimensão, evolução e comparação das desigualdades quer no plano nacional quer no plano internacional.

E dentro da esfera económica a variável rendimento assume uma significativa predominância no estudo das desigualdades.

Duas questões se levantam com enorme relevância: a primeira, será o “rendimento” ou o “produto”, como expressão da quantidade de recursos monetários que uma comunidade, uma família ou um indivíduo têm acesso, uma boa síntese do seu nível de bem-estar e, por isso, representativo dos níveis de igualdade ou desigualdade? A segunda, haverá uma variável síntese no plano económico suficientemente robusta para assumir essa dimensão de acesso ao bem-estar?

Parece claro que, se os indicadores de rendimentos não são um indicador exaustivo do nível de bem-estar (a acessibilidade aos serviços de saúde pode não ser condicionada pelos rendimentos monetários, por exemplo) são, em termos médios, uma boa aproximação a essa realidade.

No entanto, é hoje claro que a abordagem do rendimento como disponibilidade de recursos monetários num certo período de tempo não é capaz de refletir plenamente situações de desigualdade na acumulação de riqueza. E a riqueza determina, em grande medida, não só a sustentabilidade dos recursos no tempo, mas também a capacidade de quem a possui influenciar de forma determinante a formação dos fatores que explicam o nível de bem-estar de uma comunidade.

Acresce, por outro lado, que a desigualdade e pobreza, são conceitos que aparecem frequentemente interligados. Aliás, uma boa parte dos indicadores ditos de pobreza (p.e. a taxa de pobreza como expressão da parte de uma população que vive abaixo de um dado limiar de rendimentos) são verdadeiramente indicadores de desigualdade e completam retratos sociais

que podem ser melhor compreendidos utilizando variáveis como o S80/S20, o Índice de Gini e o rendimento médio ou mediano.¹

A referência a estes indicadores justifica-se, não por serem os únicos nem os mais sofisticados, mas por serem alguns dos que são utilizados regularmente pelos serviços estatísticos da União Europeia (Eurostat) e, como tal, serem frequentemente utilizados para caracterizar a situação portuguesa nas vésperas da eclosão da Crise do Covid 19.²

Por essa razão os dados apresentados são, salvo referência em contrário, resultados de cálculos efetuados pelo autor no final de 2019 com recurso às bases de dados do Eurostat.

Conforme acima afirmado existe, no quadro dos indicadores mais utilizados em matéria de desigualdades, uma elevada proximidade aos indicadores de pobreza relativa. De facto poderíamos afirmar que, para além de paralelismos técnicos, por exemplo das taxas de pobreza monetária, também do ponto de vista económico e sociológico a pobreza é, de forma generalizada, filha das desigualdades. Sendo, dessa forma fortemente influenciada pelas características estruturais de uma dada sociedade como também pelos seus ciclos evolutivos.

Este último fator resulta muito claro na evolução portuguesa nas últimas décadas. Conforme observado na Fig. 1, quer a evolução da linha de pobreza monetária, quer a taxa de pobreza acompanharam (especialmente a última) os ciclos económicos.

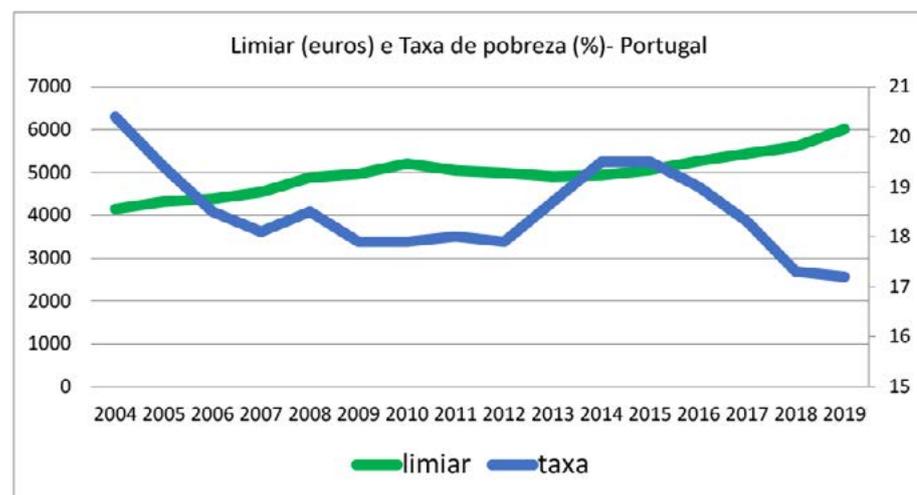


Figura 1

1. A explicação dos indicadores pode ser consultada em INE – [Rendimento e Condições de Vida](#), Novembro de 2019

2. Este texto, na sua primeira parte, segue de perto uma apresentação do autor na Conferência Anual da Res Publica em dezembro de 2019 sobre o tema DESIGUALDADES- FACTORES E DESAFIOS.

Como é natural existe um relativo paralelismo entre esta evolução e a relação entre os níveis de rendimentos (20% mais elevados e 20% mais baixos).

Importa realçar que existindo uma tendência estrutural para a redução destes níveis de desigualdade, também ela é fortemente associada aos ciclos económicos.

Assim, assistimos a uma tendência para a redução da desigualdade na formação de rendimentos ainda que essa tendência tenha sido interrompida aquando do forte acréscimo do desemprego da segunda década do século XXI, regressando a uma convergência com os valores médios europeus até aos últimos dados conhecidos.

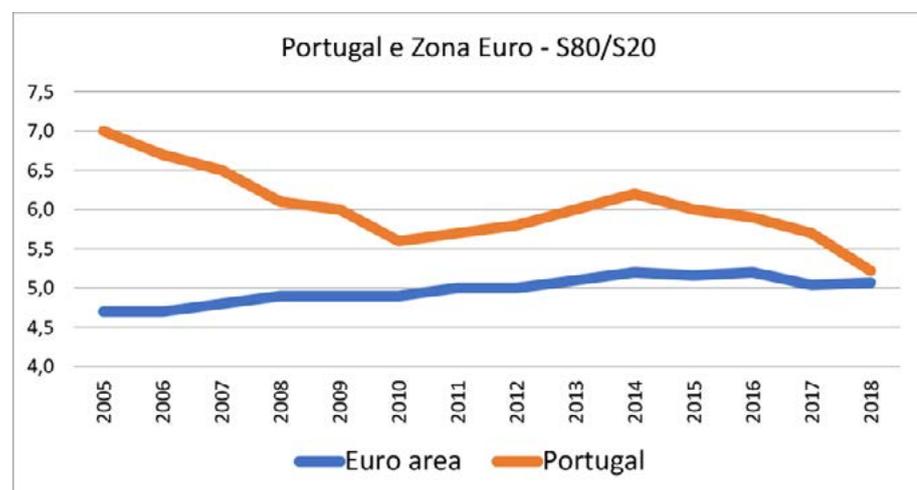


Figura 2³

Conforme é facilmente verificável esta redução dos níveis de desigualdade resulta de uma evolução positiva dos rendimentos mais baixos e de uma evolução contrária do conjunto dos rendimentos mais elevados (ao nível dos 20%).

Este facto, verificável na Fig.3, continua a ser verdadeiro se compararmos os rendimentos ao nível dos percentis de 5% ainda que tal possa não acontecer se reduzirmos o percentil de rendimentos (p.e. para 1%, tal como vem acontecendo em diversas economias).

Importa, no entanto, introduzir uma dimensão fundamental para esta reflexão e que se prende com o facto de, ao nível das comparações internacionais, continuarmos a trabalhar com dados de natureza relativa.

3. Rácio S80/S20: indicador de desigualdade na distribuição do rendimento, definido como o rácio entre a proporção do rendimento total recebido pelos 20% da população com maiores rendimentos e a parte do rendimento auferido pelos 20% de menores rendimentos.

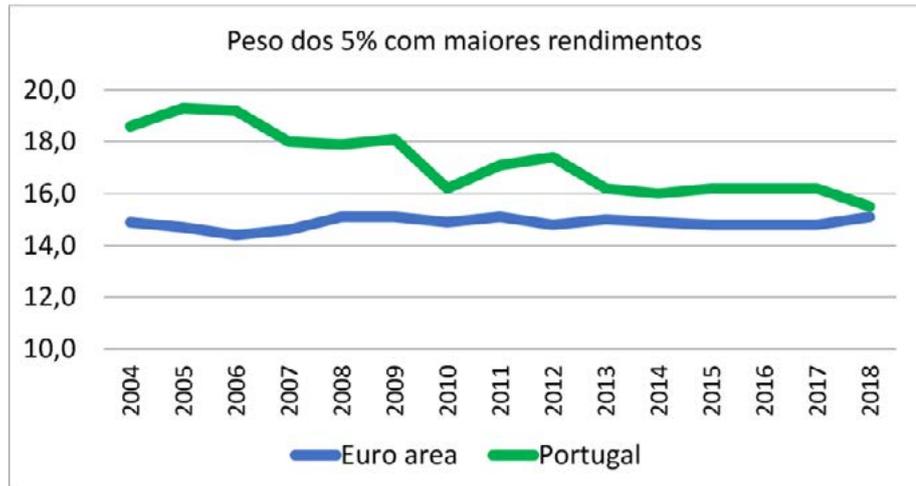


Figura 3

Ou seja, uma melhoria da posição relativa da taxa de pobreza ou mesmo de qualquer indicador de desigualdade, necessita sempre de ser avaliado à luz do que tem sido a evolução dos rendimentos globais nas diferentes economias.

Utilizando a informação que alimenta os indicadores de pobreza ou desigualdade resulta claro que o comportamento global da economia portuguesa neste século tem sido débil, para além de mostrar uma maior sensibilidade às fases recessivas dos ciclos económicos.

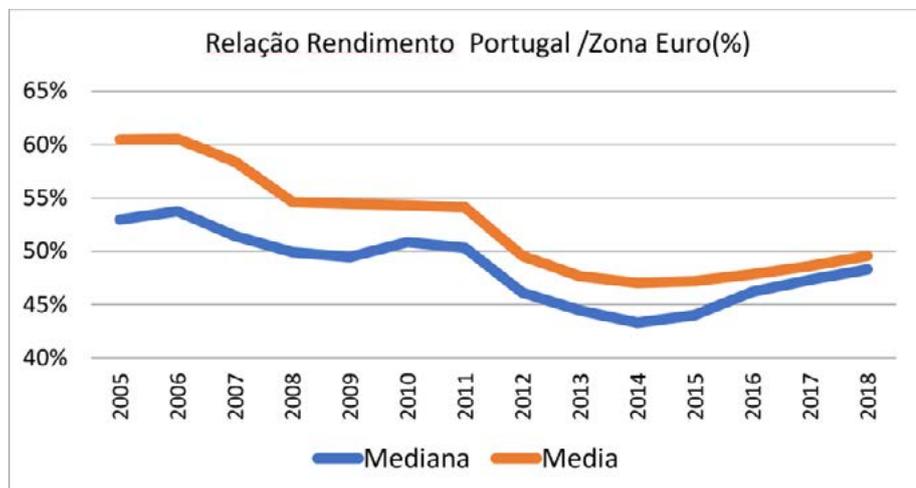


Figura 4

A Figura 4 expressa bem essa realidade com a particularidade de mostrar, especialmente pós crise das dívidas soberanas, se registar um comportamento dos valores medianos mais positivo dos valores médios, o que é compatível com a melhoria dos indicadores comparados de desigualdades.

Os indicadores de pobreza que temos vindo a apresentar oferecem-nos uma imagem de conjunto da sociedade portuguesa, mas não evidenciam as posições relativas de diferentes grupos sociais.

Na situação face ao emprego salientam-se três aspetos fundamentais:

- Uma incidência bem mais forte das taxas de pobreza nos desempregados, sendo que a redução do número de desempregados não melhora a sua posição relativa. A concentração do desemprego nos desempregados de maior dificuldade de ingresso no mercado de trabalho (desempregados de muito longa duração) poderá explicar parcialmente esta realidade, bem como a redução da proteção social em situação de desemprego poderá ter igualmente um importante peso explicativo.
- A manutenção com pouca variação de uma percentagem de população com emprego vivendo abaixo da linha de pobreza é também uma realidade onde Portugal possuiu valores mais elevados que as medias europeias ainda que com tendência de aproximação;
- A população reformada, historicamente muito marcada pelos fenómenos da pobreza, tem vindo a ver reduzida essa percentagem situando-se perto dos valores médios

Emprego											
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
European U	8,6	8,4	8,3	8,8	9,0	9,0	9,5	9,5	9,6	9,4	9,6
Euro area	8,1	8,2	8,0	8,5	8,6	8,7	9,4	9,4	9,5	9,4	9,3
Portugal	11,8	10,3	9,7	10,3	9,9	10,5	10,7	10,9	10,9	10,8	9,7
Desemprego											
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
European U	45,0	45,4	45,6	45,9	46,4	46,6	47,4	47,5	48,7	47,8	48,6
Euro area	44,6	44,9	45,6	45,9	46,3	47,0	47,0	47,4	48,8	47,5	49,0
Portugal	34,8	37,1	36,9	35,9	38,5	40,4	40,7	42,0	41,9	44,9	45,7
Reformados											
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
European U	16,3	15,6	13,9	14,0	13,2	12,6	12,7	13,2	13,8	14,3	15,2
Euro area	15,2	14,5	12,5	12,8	12,6	12,0	11,9	12,2	13,0	13,1	13,6
Portugal	20,1	17,4	18,5	17,9	15,9	12,8	12,9	14,4	16,0	15,1	15,7

Figura 5
Emprego, Desemprego e Reformados (taxas de pobreza)

Uma análise mais detalhada ao valor da taxa de pobreza da população com emprego mostra-nos (Figura 6) que a taxa de pobreza é bem mais intensa no emprego não assalariado o qual enquadra as chamadas “formas atípicas de emprego” como o chamado trabalho independente. Em geral deteta-se um diferencial negativo para Portugal, especialmente face à região euro o que é compatível com a natureza de algum trabalho independente em Portugal.

Já no trabalho assalariado regista-se uma estabilidade das taxas de pobreza bem como uma significativa proximidade de Portugal aos valores europeus, nunca esquecendo que estamos a trabalhar com indicadores de natureza relativa.

Assalariados										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
European Union	6,4	6,3	6,7	6,9	6,9	7,4	7,3	7,4	7,4	7,7
Euro area	6,8	6,5	7,0	7,1	7,2	7,8	7,7	7,7	7,8	7,9
Portugal	7,3	6,0	6,6	7,0	7,2	7,9	8,4	8,2	7,8	7,7

Com emprego não assalariados										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
European Union	21,1	21,0	22,5	21,7	22,2	23,0	23,2	23,5	22,3	21,5
Euro area	17,9	18,1	19,4	19,1	19,2	20,4	20,7	21,4	19,7	18,6
Portugal	28,0	30,6	31,8	30,6	33,9	30,9	30,1	30,0	32,1	25,8

Desempregados										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
European Union	45,5	45,7	45,9	46,5	46,6	47,4	47,5	40,7	40,0	40,6
Euro area	45,0	45,7	46,0	46,4	47,1	47,0	47,4	48,9	47,8	49,0
Portugal	37,0	36,8	35,9	38,5	40,4	40,6	41,9	41,6	44,7	45,6

Figura 6
Relação com o Emprego (taxas de pobreza)

Duas outras óticas são estruturantes para perceber as dimensões internas aos fenómenos da desigualdade e da pobreza: a idade e o género.

Na primeira delas, já abordada indiretamente quando avaliamos a pobreza nos reformados, importa chamar a atenção para a relevância da pobreza infantil. Apesar de os indicadores monetários serem bem mais frágeis no seu poder explicativo, quando aplicados a crianças e jovens dependentes vale a pena cruzar a dimensão etária com este indicador.

Para além dos indicadores dos grupos etários escolhidos (menos de 18 anos e menos de 6 anos) acompanharem as tendências cíclicas dos valores globais (o que se justifica já que a unidade de avaliação que serve de base aos cálculos do rendimento é a família) vale a pena realçar uma posição relativa mais favorável de Portugal no escalão etário mais baixo.

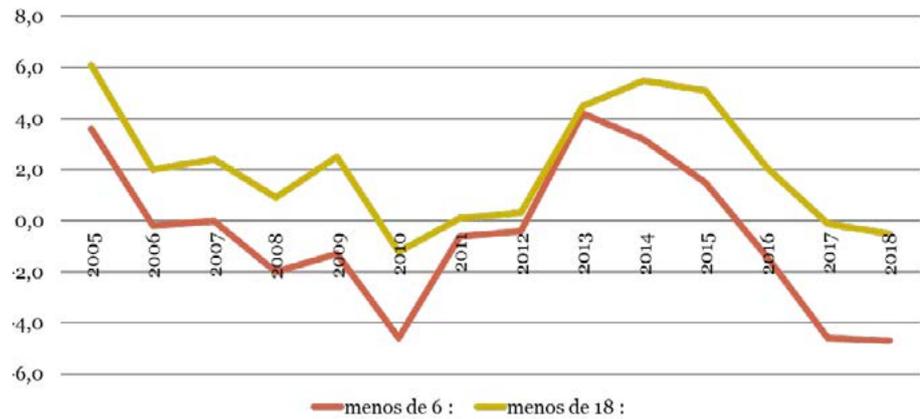


figura 7

Diferença da taxa de pobreza face à zona euro – grupos etários

Apesar de, dada a fragilidade deste tipo de avaliação pela sua natureza monetária, é possível adiantar como explicação para este tipo de realidade razões de natureza demográfica já que tem sido clara a evidência, nos últimos anos, duma menor taxa de natalidade em famílias de rendimentos mais baixos, por relação à situação que se vivia num passado ainda próximo.

Já no que respeita às diferenças em matéria de género parece claro que a pobreza tem um rosto maioritariamente feminino no nosso país.

De todos os indicadores que poderíamos selecionar a observação da taxa de pobreza distinta por género para os maiores de 65 evidencia, na maioria dos anos, uma significativa diferença (mais elevada) nas taxas de pobreza das mulheres.

Esta situação, que tende a ser menos expressiva do que a diferença real dos rendimentos próprios, mostra como as diferenças salariais existentes tendem a gerar impactos duradouros mesmo após a idade da reforma.

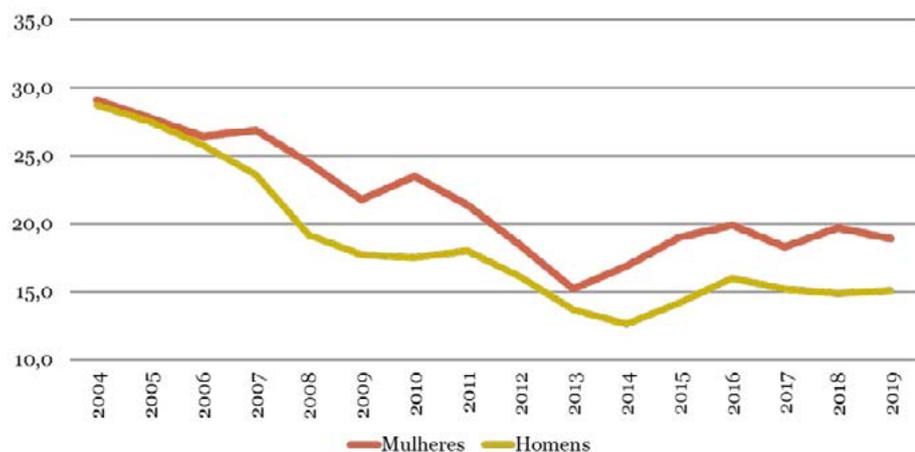


figura 8

Taxa de pobreza maiores de 65 anos

Finalmente vale a pena abordar a avaliação estatística que o Eurostat produz relativamente a indicadores não monetários (acessibilidade a bens e serviços) e que dão origem, nomeadamente, à construção de indicadores de severidade da pobreza.

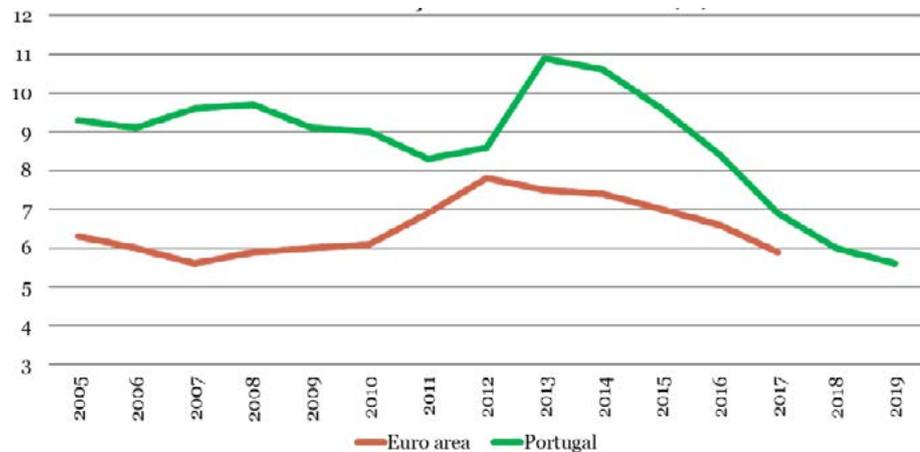


figura 9
Taxa de Privação Material Severa (%)

Também aqui os ciclos económicos influenciam significativamente a evolução dos indicadores os quais são, no entanto, mais sensíveis à evolução das políticas públicas, nomeadamente aquelas que se relacionam com as políticas de mínimos sociais e à disponibilidade de serviços públicos.

O que trará a crise atual?

Apesar de já terem decorrido largos meses desde o aparecimento no mundo e a generalizada expansão na Europa da pandemia do Covid 19, estamos ainda longe de conseguir avaliar, mesmo numa dimensão aproximada, o seu impacto económico e social.⁴

Vários fatores concorrem para essa realidade.

Em primeiro lugar, a originalidade de uma expansão global de um vírus de elevado poder de transmissão e com grande capacidade de bloquear os instrumentos de saúde pública. De facto, é a primeira vez que a economia

4. O estudo dos primeiros dados conhecidos para Portugal pode ser analisado em:

- Silva, P.A., Carmo, R.M., Cantante, F., Cruz, C., Estêvão, P., Manso, L., Pereira, T.S., Lamelas, F. (2020). Trabalho e desigualdades no Grande Confinamento (II) (Estudos CoLABOR, N°2/2020).
- Portugal: Uma análise rápida do impacto da COVID-19 na economia e no mercado de trabalho, Ricardo Paes Mamede ISCTE-IUL (coord.) Mariana Pereira OIT-Lisboa António Simões ISCTE-IUL, ILO 2020

globalizada assiste a um fenómeno desta expansão e é, igualmente, a primeira vez que uma doença fortemente contagiosa “faz uso” dos mecanismos de circulação de pessoas e bens que o fenómeno da globalização acelerou a uma escala gigantesca.

Em segundo lugar, porque os mecanismos de defesa da saúde pública postos em marcha, ainda que com distinções, pelos diferentes países incluíram modernos mecanismos de distanciamento social (o confinamento) que se traduziu num congelamento temporário de importantes áreas das economias nacional e internacional, nomeadamente aquelas áreas fortemente associadas aos ritmos de circulação de pessoas que marcavam a era contemporânea. Esse congelamento mesmo que parcial possui efeitos recessivos de enorme dimensão com riscos de impactos tremendos em matéria de emprego.

Em terceiro lugar, porque as próprias medidas de confinamento afetaram de forma direta as instituições e os serviços com responsabilidades de avaliar e estimar a evolução económica e social.

Finalmente, o facto de a pandemia estar longe de estar controlada põe em causa as primeiras estimativas sobre os seus efeitos recessivos e sobre a sua duração.

No entanto, o conhecimento da natureza das medidas económicas e sociais tomadas para conter a pandemia e alguns estudos já efetuados permitem-nos refletir sobre os principais processos de mudança que estão já a produzir efeitos e sobre o risco da sua transformação e alargamento.

Relativamente aos primeiros – a natureza das medidas- importa salientar algumas realidades muito características desta crise:

- A paralisação de muitas atividades económicas foi tomada de forma rápida e sem períodos de transição ou adaptação. Tal impunha a natureza da resposta a dar, mas o seu efeito económico, pelo seu carácter súbito, não tem paralelo com outros processos recessivos com mais longos processos de adaptação ou mesmo de reconversão de atividades;
- Em diversas atividades a rutura da produção ou prestação de serviços foi total, gerando uma queda por vezes igualmente total dos fluxos de rendimentos que alimentavam estas atividades;
- Os sectores económicos diretamente associados aos transportes, principalmente internacionais, sofreram uma contração sem paralelo, com todo o impacto que, a montante, se gerou ou está a gerar desde a indústria aos setores de serviços;

- Em alguns países os bloqueios à circulação atingiram de forma brutal as atividades turísticas com enormes reflexos a montante e a jusante das áreas centrais do fenómeno turístico – Portugal foi, sem hipótese de séria alternativa, dos países que mais sentiu este impacto;⁵
- As medidas de mitigação de amortecimento deste conjunto de fatores, dirigidas à sustentação de empresas, manutenção dos vínculos laborais e dos rendimentos das famílias, são por natureza medidas excepcionais e transitórias, também pelo enorme impacto orçamental que geram.

Estas dimensões de mudança não podem ser, igualmente, dissociadas de transformações de hábitos e padrões de consumo cuja permanência e efeito estamos longe de conseguir estimar.

Um exercício de avaliação ou estimativa da natureza e profundidade que todos estes fatores transportarão para o desenvolvimento das desigualdades e fragilidades sociais é, ainda, de enorme dificuldade.

Parece ser, no entanto, suficientemente claro que, no que respeita à situação de Portugal, devem ser elencados um conjunto sério de fatores de risco e preocupação:

1. A capacidade de recuperar dinâmicas de crescimento económico e de sustentação do emprego têm de ser as primeiras preocupações já que, assumindo um papel central nos níveis gerais de bem-estar, condicionam igualmente todo o conjunto de políticas públicas favoráveis ao reforço da coesão e da igualdade;
2. O recuo generalizado de oportunidades de emprego e de rendimento, por vezes de natureza semiformal, é agravado pela natureza dos setores que sofreram mais duramente o impacto da crise nomeadamente os associados à fileira do turismo, da restauração e de outros serviços. O recuo em matéria de emprego irá, com grande probabilidade, agravar quer a dimensão da pobreza quer a dimensão da sua intensidade ou severidade;
3. As transformações associadas à previsível retração de algumas indústrias fortemente integradas em complexas cadeias de valor (indústria aeronáutica p.e.) e às exigências de mudança de paradigmas tecnológicos associados às transformações climáticas (setor automóvel, p. e.) obrigam a dar centralidade aos riscos de desemprego estrutural em áreas de qualificação intermédia o que seria particularmente severo para a economia portuguesa;

5. Sapir, A. (2020) ‘Why has COVID-19 hit different European Union economies so differently?’, Policy Contribution 2020/18, Bruegel

4. O risco de novo agravamento das condições de entrada no mercado de trabalho de gerações que não entraram ou que tiveram entradas particularmente instáveis e precária é extremamente sério e obriga a compromissos muito exigentes nos apoios à contratação.
5. As políticas de mínimos sociais que estão mais distantes dos limiares de pobreza do que acontece em geral na União Europeia necessitam de ser reforçadas e de novo fortemente associadas a programas de combate à exclusão.
6. Apesar de nem todos os indicadores já existentes apontarem nesse sentido existe uma probabilidade séria de um acréscimo real da feminização da pobreza, muito influenciada pela estrutura de género do emprego mais ameaçado.

A recuperação desta crise será decerto muito exigente no muito difícil equilíbrio entre recuperar emprego com futuro ou recuperar emprego não importa qual.

Se o diálogo social e as políticas públicas, em Portugal e na Europa, não colocarem elevada exigência neste equilíbrio serão comprometidas as ambições de recuperar em convergência.

Como o serão se perdermos o momento para dar um forte impulso aos serviços públicos, nomeadamente nas áreas da educação e da ação social, que têm sobre si a responsabilidade de combater o terrível risco de perdermos gerações para a convicção do valor do trabalho, do conhecimento, da liberdade e do convívio democrático.

SOLIDARIEDADE EUROPEIA NA RESPOSTA À CRISE

Margarida Marques

MARGARIDA MARQUES

Desde julho de 2019 é deputada ao Parlamento Europeu, instituição onde é Vice-Presidente da Comissão dos Orçamentos e membro da Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários e da Comissão do Comércio Internacional. É ainda membro da Delegação para as Relações com a República Popular da China, da Delegação da Assembleia Parlamentar da União para o Mediterrâneo e da Delegação para as Relações com os Países do Magrebe. Anteriormente, na Assembleia da República, foi Vice-Presidente da Comissão dos Assuntos Europeus, membro da Comissão de Orçamento e Modernização Administrativa e membro da Comissão Eventual de Acompanhamento das Negociações do Quadro Financeiro Plurianual. Entre 2015 e 2017, foi Secretária de Estado dos Assuntos Europeus no XXI Governo Constitucional. Foi funcionária da Comissão Europeia entre 1991 e 2015 e Chefe da Representação da Comissão Europeia em Portugal entre 2005 e 2011. Anteriormente, desempenhou diversos cargos na Administração Pública Portuguesa. Licenciada em Matemática pela Faculdade de Ciências de Lisboa e com um Mestrado em Educação pela Faculdade de Ciências da Universidade Nova de Lisboa, Margarida Marques foi ainda docente em diversos estabelecimentos de ensino superior, nomeadamente no ISCTE.

RESUMO

Este artigo explora o processo negocial na União Europeia e como se alcançou o acordo histórico do pacote de Recuperação Económica e Social europeu. Resposta assente na solidariedade europeia, cumprindo a UE o seu lema “Unida na diversidade “e, desta vez, unida perante a adversidade. Resposta que difere significativamente da resposta à crise de 2011. Assenta na mutualização de dívida e na emissão de eurobonds para a criação do Fundo de Recuperação (Next Generation EU), a primeira vez com esta dimensão na história da UE: 1800 mil milhões de euros (1050 do Orçamento da UE; 750 mil milhões do Fundo de Recuperação)

ABSTRACT

This article explores the negotiation process in the European Union that led up to the historic agreement on the European Social and Economic Recovery Package. This agreement relies on the European solidarity and the EU not only fulfilled its motto “united in diversity “but this time around the Union was also united in the face of adversity. This time, the European answer was quite different from the one given in 2011 crisis. It is based in a jointly issued debt and in the emission of Eurobonds to finance and create the Recovery Fund (Next Generation EU). For the first time in the EU’s history there is a fund with this dimension: 1800 billion euros (1050 Multiannual Financial Framework and 750 billion from Recovery Fund) which is the largest stimulus package ever financed through the EU budget.

Solidariedade europeia na resposta à crise

Em julho, ao fim de cinco dias e quatro noites consecutivas de reunião, o Conselho Europeu chegou a um acordo para uma resposta europeia à crise. Os europeus perceberam que desta vez a União Europeia os protegia e estava disposta a mobilizar o financiamento necessário para apoiar as pessoas, as empresas e os Estados-membros. O Conselho Europeu respondeu a exigências do Parlamento Europeu como a criação de um Fundo de Recuperação, sendo que esse fundo deveria ser constituído mais por transferências do que por empréstimos. E deveria ainda ser distribuído pelos Estados-membros de acordo com um conjunto de critérios macroeconómicos relacionados com o impacto da crise nas economias.

A resposta europeia à crise beneficiaria assim de um Fundo de Recuperação e do Orçamento Plurianual da UE (QFP 2021/2027) onde está ancorado este Fundo de Recuperação. De imediato o Parlamento Europeu mobilizou todos os esforços necessários para que atempadamente essa resposta pudesse ser construída. Aprovou a sua posição (necessária) sobre a possibilidade de criação do Fundo (viabilizando o aumento da percentagem máxima de recursos próprios) para que a Comissão Europeia pudesse emitir dívida para a criação do Fundo.

Iniciou um processo de negociação com o Conselho sobre o Orçamento Plurianual para construir um acordo político que permitisse ao Conselho aprovar o QFP 2021/2027, fundamental não só para aprovar, desde logo, o orçamento da UE, mas também para criar as garantias necessárias à constituição do Fundo.

Uma negociação longa e difícil que exigiu muitas reuniões, muito trabalho de equipa, muito trabalho de bastidores. Houve avanços e recuos, houve esperança e desalento, mas no final o Parlamento Europeu conseguiu uma vitória histórica. Ao longo destes meses, os deputados europeus nunca baixaram os braços. Como co-relatora para o QFP 2021-2027, sou testemunha do enorme trabalho que eu e os meus colegas da equipa de negociação levámos a cabo e das conquistas que alcançámos.

Pela primeira vez o Parlamento Europeu conseguiu aumentar o orçamento da UE que tinha sido acordado no Conselho Europeu. O Fundo de Recuperação, no valor de 750 mil milhões de euros, é criado, mas não à custa de um orçamento plurianual mais fraco. O PE tinha como prioridade aumentar o montante global do QFP de 1074 mil milhões de euros. Alcançámos um orçamento de 1085 mil milhões de euros, maior do que o atual para o período 2014/2020. Conseguimos um aumento de 11 mil milhões de euros em dinheiro

novo, para além de outros arranjos orçamentais que efetivamente aumentam o financiamento dos programas europeus em 16 mil milhões de euros.

Este resultado da negociação permitiu-nos assim aumentar os envelopes financeiros de programas europeus essenciais para o futuro da UE e para a sua ação política. O programa saúde (EU4Health) viu o seu orçamento triplicado. O programa de investigação (Horizonte Europa) aumentou 4 mil milhões. O Erasmus em 2.2 mil milhões. O programa Direitos e Valores em 0.8 mil milhões, num momento em que valores europeus são postos em causa por movimentos radicais extremistas e antidemocráticos. O programa Europa Criativa em 0.6 mil milhões, sendo que o setor da cultura tem sido particularmente fustigado por esta crise. O programa Investe EU em mil milhões, um programa que se destina ao investimento e à criação de emprego. O programa que apoia a proteção das Fronteiras Externas da UE e a integração de imigrantes em 1.5 mil milhões. O fundo para a Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional (NDICI) em mil milhões. O pilar Ajuda Humanitária em 0.5 mil milhões de euros.

Conseguimos assim um financiamento acrescido para valorizar as prioridades políticas de longo prazo da UE que trazem um maior valor acrescentado europeu e que perdurarão mesmo depois da crise. Este reforço orçamental é dinheiro novo. Não envolverá assim qualquer despesa adicional para os Estados-membros, uma vez que o respetivo montante será coberto pelos recursos gerados pelas multas aplicadas normalmente a estratégias empresariais que não respeitem as regras da concorrência europeia.

Acordámos a introdução do princípio do financiamento do orçamento da UE por novos recursos próprios. O Parlamento Europeu negociou o princípio e um calendário para a entrada em vigor de Novos Recursos Próprios para financiar o orçamento da UE. Ao fim de 32 anos teremos novas fontes de financiamento na União. Estes novos recursos próprios devem servir pelo menos, para já, para financiar o Fundo de Recuperação – capital e juros – e deverão ser aprovados nos próximos 5 anos, até 2026, a tempo do início do reembolso do Fundo de Recuperação. Têm carácter europeu e estão alinhados com as prioridades políticas da União: a transição verde (regime de comércio de licenças de emissão) e digital (taxa sobre as grandes empresas do digital) e maior justiça fiscal e social através do combate à fraude e evasão fiscal (imposto sobre as transações financeiras) e limitar as distorções da concorrência internacional (mecanismo de ajustamento das emissões de carbono nas fronteiras).

Numa segunda fase, passando estes novos recursos a integrar o orçamento da União, temos a oportunidade de eliminar a dependência do orçamento

européu de contribuições nacionais – dois terços das receitas – e passar a discutir a mais valia das políticas europeias.

Esta nova realidade pode representar um ponto de partida para modificar a estrutura de financiamento do orçamento da UE. E modificar assim substancialmente o debate político que ocorre todos os sete anos sobre o orçamento da, em que cada país verbaliza a sua contribuição para o orçamento da UE, mas não as vantagens que decorrem da sua pertença à UE.

Pela primeira vez haverá uma linha orçamental dividida, correspondente aos custos da criação do Fundo de Recuperação. É uma primeira vez; uma inovação a que talvez se venha a recorrer em futuros próximos, desde já se a dimensão do impacto desta crise a isso obrigar.

Assegurámos que os custos da criação do Fundo não serão pagos à custa das políticas europeias como a Política de Coesão ou a Política Agrícola Comum (PAC). Com o comportamento atual dos mercados, o orçamento previsto para este efeito é manifestamente suficiente, mas o Parlamento Europeu não podia correr o risco que eventuais perturbações dos mercados levassem à solução mais fácil, ou seja recorrer às políticas mais substanciais da UE. E esse princípio ficou consagrado.

Reforçámos os poderes do Parlamento Europeu no que diz respeito ao Fundo de Recuperação. De acordo com os Tratados, o Parlamento Europeu é autoridade orçamental em matéria de despesa. Não tem os mesmos poderes em matéria de receita. Era uma ambição do PE estar envolvido nas operações relativas ao Fundo de Recuperação enquanto autoridade orçamental europeia. O Parlamento acordou um mecanismo de informação e consulta em operações de contração e concessão de empréstimos, por exemplo, o que assegura uma maior transparência e responsabilidade democrática ao sistema.

Para além disso fixámos objetivos políticos em matéria de clima - 30% do Orçamento da UE e do Fundo de Recuperação devem ser orientados para os objetivos climáticos – e 10% para a Biodiversidade – na igualdade de género e na realização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) das Nações Unidas.

Mas sabemos que não basta fixar objetivos para ficarmos descansados. Por isso, exigimos que a Comissão Europeia implemente processos de monitorização progressiva para que quando chegarmos ao fim do período orçamental, 2027, esses objetivos estejam efetivamente cumpridos.

Ao fim de longas e difíceis negociações o acordo político foi conseguido entre

o Conselho e o Parlamento Europeu (10 de novembro). Em circunstâncias políticas normais, uma vez conseguido o acordo político passar-se-ia rapidamente à aprovação do Orçamento Plurianual. Mas não. Havia um elefante na sala: o Mecanismo Estado de Direito. O Estado de Direito, a democracia, são valores fundamentais da UE; todos os países para se tornarem membros da UE sabem que têm de respeitar este princípio. O Parlamento Europeu, preocupado com derivas totalitárias em países da UE como a Polónia ou a Hungria, tem vindo a expressar a necessidade de dispor de instrumentos mais robustos para obrigar ao respeito do Estado de Direito por todos os Estados-membros da UE. E, há já vários anos, que tem exigido a ligação do Estado Direito ao acesso ao orçamento da UE. De facto, não podemos aceitar que a contribuição dos cidadãos europeus para o orçamento da UE seja usada contra os valores e princípios da UE e não para os promover.

Perante os acordos políticos entre o Parlamento Europeu e o Conselho sobre o Orçamento Plurianual da UE 2021/2027 e sobre a criação de um mecanismo de acompanhamento do respeito do Estado de Direito, tendo obviamente como destinatários os 27 Estados membros da UE, a Polónia e a Hungria decidiram bloquear a resposta europeia à crise.

Só agora, um mês depois, o Conselho Europeu de 10/11 de dezembro conseguiu desbloquear a situação com a ameaça de criar um Fundo a 25, caso a Polónia e a Hungria mantivessem a sua posição de bloqueio. Os cidadãos europeus, que em Julho perceberam que nesta crise iria haver uma robusta resposta europeia, não entendiam que essa resposta não chegasse.

Agora, o Parlamento Europeu terá de dar o seu consentimento ao Orçamento da UE para os próximos sete anos.irá fazê-lo no dia 16 de dezembro.

Falta apenas os Parlamentos Nacionais ratificarem um dos pilares que lhes compete. Não se compreenderia que fosse criado um fundo com a dimensão do Fundo de Recuperação sem que os Parlamentos Nacionais se pronunciassem. Esperamos que esta resposta possa chegar na Primavera.

Uma resposta solidária

Como referi, este foi um processo longo e complexo, profundamente democrático e no respeito do funcionamento normal das instituições europeias. Foi mais longo do que queríamos e mais difícil do que esperávamos, mas chegou a bom termo. Mas não podemos esquecer que meses antes do acordo agora alcançado, foi necessária uma resposta imediata para salvar vidas, apoiar empresas e apoiar os Estados. Será, por isso, importante recordar o percurso feito.

A forma como as duas vagas da pandemia da Covid19 tem atingido as pessoas e a economia a nível global tem sido devastadora. Os cidadãos viram a sua mobilidade afetada e as cadeias de valor estratégico e o mercado interno foram fortemente afetados. O impacto no emprego foi fortíssimo. A capacidade de laboração das empresas ficou diminuída e muitas encerraram temporária ou definitivamente, levando a inúmeras situações de desemprego ou de *layoff*.

A UE não poderia deixar de dar uma resposta a curto prazo. Provavelmente todos quisemos que tivesse sido ainda mais rápida do que na realidade foi, mas o que é certo é que os cidadãos, as economias e os Estados tiveram apoios para as situações prioritárias. A médio e a longo prazo foi lançado o Fundo de Recuperação. Como referi, trata-se de um Fundo que será repartido pelos 27 Estados-membros, tendo em conta diversos critérios como a sua situação económica e o impacto que a pandemia teve no país. A repartição dos valores será concretizada através de 390 milhões de euros em transferências e de 360 mil milhões em empréstimos. Estamos a falar de uma verdadeira mutualização de dívida a proteger os países.

Não temos dúvidas de que se trata de uma resposta bem diferente daquela que recebemos aquando da crise financeira de 2007/2008. Na altura, os Estados-membros viram-se obrigados a ir por sua conta e risco aos mercados financeiros. Os mercados registaram quedas enormes e as bolsas não resistiram. Cúmplices do colapso, as agências de rating ajudaram ao aprofundar da crise em Portugal. O impacto para os portugueses e para o país foi brutal: no orçamento, na redução de direitos sociais, salários, pensões, emprego, e na capacidade de resposta dos serviços públicos. Só em 2015 é que a situação se começaria a inverter.

A nível europeu, a crise de 2007 e 2008 acentuou desigualdades entre os Estados-membros e acentuou enormes desequilíbrios no funcionamento do Mercado Interno. Agora a situação é bem diversa.

O facto de ser a Comissão Europeia a ir aos mercados proporciona aos países uma rede de segurança, protegendo-os das investidas dos mercados financeiros e das agências de rating. Uma segurança só possível graças a um dos valores fundadores da União Europeia, a solidariedade.

Salvar vidas e apoiar os países

Num primeiro tempo, esta mesma solidariedade permitiu responder aos objetivos prioritários: salvar vidas e apoiar os Estados-membros com políticas de apoio às empresas, ao emprego, à continuidade da educação e ao sistema público de saúde.

Foram tomadas decisões em tempo record e foram centenas as medidas adotadas para gerir a crise económica e sanitária. Desde o auxílio de emergência a nível médico até ao apoio prestado a empresas dos mais diversos setores, passando pela abertura de corredores verdes. Nem sempre foi fácil uma vez que nem todos os Estados-membros seguiram de forma coerente as orientações acordadas. Foi o que aconteceu, por exemplo, na mobilidade dos cidadãos no interior da UE, designadamente no espaço Schengen.

Pontes aéreas humanitárias que permitiram o repatriamento urgente de mais de 600 mil europeus retidos fora do território da UE ao mesmo tempo que se encerraram temporariamente, por razões de saúde pública, as fronteiras para viagens não essenciais. Foram criados Corredores Verdes para assegurar a livre circulação de trabalhadores considerados essenciais e o transporte rápido de bens de primeira necessidade.

Os Estados-membros puderam adquirir, em conjunto, medicamentos, ventiladores e equipamentos de proteção e puderam importar equipamentos a preços mais reduzidos com a suspensão temporária de direitos aduaneiros. Foram ainda criadas reservas estratégicas de equipamentos e possibilitou-se a transferência de doentes e transporte de pessoal e equipamentos médicos entre Estados membros.

Disponibilizaram-se recursos adicionais para projetos de investigação de combate à pandemia e iniciaram-se negociações a preços justos com possíveis produtores de vacinas, tendo até ao momento, a Comissão Europeia já aprovado seis contratos. Uma Conferência de Doadores, impulsionada pela Comissão Europeia, juntou ainda quase 16 mil milhões de euros para um fundo destinado a financiar vacinas, tratamentos e diagnósticos de Covid 19.

As instituições europeias perceberam, no entanto, que estas medidas seriam insuficientes no campo sanitário. Seria preciso um programa forte para reagir a novas crises e investir no reforço e resiliência dos sistemas de saúde. Nascia assim o EU4Health, o programa da União para a Saúde.

Depois da Comissão e do Parlamento Europeu terem proposto 9,4 mil milhões de euros até 2027 para dotação do programa, o Conselho Europeu de julho viria a propor um valor de 1.7 mil milhões de euros. Hoje, vários meses depois, graças à enorme pressão Parlamento Europeu com o apoio da Comissão Europeia e Conselho da EU, conseguimos triplicar esse valor para os 5.1 milhões de euros. Só um enorme reforço orçamental poderá viabilizar reservas de medicamentos e procura de vacinas e dispositivos médicos a preços acessíveis, disponibilidade e mobilização de profissionais de saúde, prevenção de doenças e promoção de saúde, investigação farmacêutica e acesso a cuidados médicos para os mais vulneráveis.

Creemos, no entanto, que este programa, o EU4Health, poderá abrir caminho para a criação de uma União para a Saúde. Defendemo-lo há muito porque a racionalização e a eficácia da UE é superior à capacidade de ação e de resposta de cada país, individualmente, na saúde, na investigação, na procura de vacinas e de tratamentos ou na inovação tecnológica dos equipamentos. Só assim será possível uma estratégia europeia coordenada e solidária capaz de antecipar e decidir rapidamente, e em conjunto, as medidas para responder de saúde pública dos cidadãos. Só assim será possível reforçar a capacidade de ação da UE junto de outros parceiros, de países terceiros ou nas organizações internacionais.

Apoiar o emprego e a economia

Mas se o objetivo prioritário era o de salvar vidas, era igualmente necessário dedicar atenção a outro setor profundamente afetado; as PME's, pilar essencial da economia europeia. A resposta imediata veio através de dois pacotes medidas, a “Iniciativa de investimento para responder ao Coronavírus (CRII)” e, posteriormente, a “Iniciativa de Investimento para Responder ao Coronavírus Plus” (CRII +).

Mas fez-me mais. Os fundos estruturais viram o seu âmbito de aplicação alargado, proporcionou-se liquidez imediata e as alterações dos programas europeus e nacionais financiados por fundos europeus e a aplicação das regras da UE relativas às despesas foram claramente flexibilizadas. Deu-se luz verde à transferência entre os três fundos da política de coesão e entre as várias categorias de regiões. Tudo somado, esta flexibilização dos fundos estruturais, uma iniciativa da Comissária Elisa Ferreira, permitiu a colocação na economia europeia de cerca de 70 mil milhões de euros.

No campo do apoio às empresas, nomeadamente no financiamento das despesas relacionadas com o *layoff* simplificado, o programa Sure, no valor de 100 mil milhões de euros, lançado pela Comissão Europeia, assume uma importância fundamental. Portugal já recebeu a título de empréstimos, em condições favoráveis, 3 mil milhões de euros de um total de 5, 9 mil milhões de euros. O facto de não ter que ir buscar esse valor aos mercados financeiros irá permitir ao Estado português poupar cerca de 200 milhões de euros. Um valor significativo.

Mas para construir uma resposta mais ambiciosa, a resposta europeia teve de envolver outros atores. Os próprios Estados-membros avançaram com ajudas, mas as medidas tomadas pelo Banco Europeu de Investimento e Banco Central Europeu foram também determinantes.

O Banco Europeu de Investimento criou linhas para apoiar as PMEs que poderão vir a gerar cerca de 200 mil milhões de euros. O Mecanismo de

Estabilidade Europeu (ESM) disponibilizou linhas de crédito com condições especiais para fazer face a todos os custos direta e indiretamente relacionados com a pandemia, o que totalizará no máximo cerca de 240 mil milhões.

O Banco Central Europeu anunciou uma série de medidas não convencionais de política monetária, mostrando que a sua Presidente não quis deixar de defender o legado de Mario Draghi de tudo fazer para salvar o Euro. A medida mais emblemática foi o programa de emergência de compra de dívida, mais conhecido como PEPP (*Pandemic Emergency Purchase Programme*) de 1 350 mil milhões de euros que tem contribuído positivamente para a estabilização financeira das dívidas soberanas. Uma medida complementar a outras, como a manutenção das taxas de juro, medidas de refinanciamento apoiando as condições de liquidez do sistema financeiro e a flexibilização de regras e de indicadores financeiros de modo assegurar que os bancos conseguem continuar a financiar a economia, nomeadamente as empresas.

Apesar de a política monetária ter sido a mais reativa, não podemos deixar de realçar outras medidas europeias. A Comissão Europeia criou um instrumento especial de Ajudas de Estado, flexibilizando regras e permitindo aos Estados-membros intervir na economia. E se esta medida foi indispensável, é importante criar agora mecanismos de controle e monitorização de modo a assegurar um mercado interno mais justo e equilibrado.

A flexibilização das regras orçamentais com a ativação da cláusula de derrogação de âmbito geral do Pacto de Estabilidade e Crescimento (*General Escape Clause*) veio também permitir aos Estados-membros mobilizar os financiamentos necessários sem olhar aos tradicionais critérios do PEC, como os relativos ao défice e à dívida. Mas temos de pensar a longo prazo, a crise económica provocada pela pandemia veio mostrar a necessidade de rever as regras orçamentais na Zona Euro. A governação macroeconómica tem-se centrado essencialmente no défice e na dívida. Estas dimensões são importantes, mas temos de trazer outras para o debate porque a Europa e o Mundo estão perante novos desafios como o crescimento das desigualdades e as alterações climáticas.

A recuperação económica e social

A economia europeia e a economia mundial estão e vão continuar a sofrer uma das piores recessões e crises económicas das últimas décadas. Os números das previsões económicas não deixam margem para dúvidas. O PIB deverá registar quedas superiores a 10% e os níveis de dívida pública irão aumentar exponencialmente colocando muitos Estados-membros em situações macroeconómicas complexas.

Se as medidas tomadas permitiram assegurar a estabilidade do sistema financeiro e, em parte, das economias, o Fundo de Recuperação é agora o instrumento principal a longo prazo para os Estados-membros procederem às reformas necessárias capazes de devolver crescimento à economia europeia e permitir a recuperação económica e social da UE e dos Estados membros.

Os Estados-membros terão de apresentar os seus programas nacionais de recuperação económica e social para beneficiarem da sua parte do Fundo de Recuperação. Portugal beneficiará de uma transferência de 13,1 mil milhões de euros e o Primeiro Ministro já manifestou disponibilidade para recorrer aos empréstimos disponíveis, no segundo segmento do Fundo de Recuperação, se for possível negociar condições favoráveis para o nosso país.

Estes programas de recuperação económica e social têm linhas bem definidas e devem responder às prioridades políticas europeias como a luta contra as alterações climáticas, a transição para o digital, a implementação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais, o reforço da Europa no mundo ou o fortalecimento da democracia europeia.

Mas se o financiamento do Fundo de Recuperação será fundamental para responder ao futuro da Europa, os encargos que lhe estão associados não podem comprometer o futuro das novas gerações. O reembolso da parte do Fundo de que cada Estado-membro vai beneficiar terá de ser efetuado a partir de 2028 (e, em princípio, até 2058). Este reembolso, bem como os juros da dívida emitida pela CE serão pagos pelos Novos Recursos Próprios que referi no início deste texto.

Agora que foi finalmente desbloqueado o acordo em torno do Orçamento Plurianual, Regulamento do Estado de Direito e Fundo de Recuperação, agora que o Parlamento Europeu irá votar favoravelmente o Orçamento, a nossa atenção dirige-se para os Parlamentos Nacionais. É altura de estes procederem à rápida ratificação dos Novos Recursos Próprios viabilizando assim o Fundo de Recuperação.

A pandemia colocou a Europa perante novos e profundos desafios a nível económico e social. Mas a resposta à crise questionou também o funcionamento das instituições europeias e a capacidade de resposta destas e dos Estados-membros. Mas trouxe também a certeza de que quando é preciso a UE está aí, cumprindo o seu lema; “Unida na diversidade”. Mas foi também uma União unida perante a adversidade. Sim, desta vez a solidariedade europeia funcionou.

14 dezembro 2020

REVISTA
RES PUBLICA
REVISTA DE ENSAIOS POLÍTICOS

RECENSÕES

Trabalho e Desigualdades no Grande Confinamento (II): Desemprego, layoff e adaptação ao teletrabalho

Silva, P. A., Carmo, R. M., Cantante, F., Cruz, C., Estêvão, P., Manso, L., Pereira, T. S. (2020), *Trabalho e Desigualdades no Grande Confinamento (II): Desemprego, layoff e adaptação ao teletrabalho* (Estudos CoLABOR, N.º 3/2020), CoLABOR.

O presente estudo, da autoria de autoria de um conjunto de investigadores do CoLABOR - Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social, sucede a uma primeira incursão do Laboratório Colaborativo nos impactos da pandemia no mercado de trabalho português, retomando a análise sobre os impactos da crise no emprego e nos rendimentos e aprofundando o olhar sobre a transição súbita para o teletrabalho a que o confinamento obrigou.

O estudo divide-se, pois, em duas partes. A primeira parte, assente em dados administrativos sobre o desemprego registado e sobre o *take-up* do chamado *layoff* simplificado¹, procura analisar o impacto da pandemia e do confinamento no mercado de trabalho, destacando-se desta secção a indagação recorrente sobre qual teria sido a extensão do aumento do desemprego não fossem as medidas extraordinárias de apoio à manutenção do emprego adotadas

pelo Estado Português. A segunda parte é dedicada à adaptação ao teletrabalho durante o grande confinamento, e baseia-se numa metodologia mista que combina dados quantitativos e qualitativos recolhidos por uma equipa do ICS/ISCTE e que proporciona uma visão compreensiva (e a vários tempos) sobre a adaptação dos portugueses a esta forma de prestar trabalho.

Transversal às duas grandes temáticas do estudo é a afirmação do carácter assimétrico da crise pandémica, que, fica demonstrado, “reproduz e agudiza assimetrias pré-existentes no mercado de trabalho”². Os autores demonstram que não apenas que a destruição de emprego afetou de forma desigual o tecido empresarial e os diferentes segmentos da força de trabalho - evidenciando quer vulnerabilidade dos setores mais expostos à procura externa (muito em particular o turismo), quer a fragilidade dos trabalhadores menos qualificados e com inserções

1. Quanto ao *layoff* simplificado, cabe notar que, desde a data em que o estudo foi elaborado e publicado, houve relativo progresso no detalhe dos dados disponibilizados pela administração pública, estando agora acessíveis elementos que podem e devem ser mobilizados para complementar as análises proporcionadas pelo estudo do CoLABOR. 2. Sobre a relação entre as características estruturais do mercado de trabalho português e os impactos da pandemia, recomenda-se a leitura da primeira parte deste estudo do CoLABOR, em que se destaca, por exemplo, a elevada incidência de contratos não permanentes como fator de vulnerabilidade do emprego e o crescimento exponencial do setor do alojamento e da restauração como determinante da maior exposição do país a choques na procura externa.

mais precárias no mercado - mas também que foram precisamente os trabalhadores que, antes da pandemia, viviam com dificuldades, os que mais terão sido penalizados pela perda de rendimentos que a crise pandémica desencadeou. Entre os vários fatores de desigualdade abordados, são porventura as qualificações o que mais sobressai: os trabalhadores mais qualificados foram os menos atingidos pela onda de desemprego que se abateu sobre o país, apresentaram menos propensão de passar a regime de *layoff* e encontraram maior facilidade em transitar para o teletrabalho, ficando assim menos expostos a perdas de rendimentos e menos expostos também ao risco de contágio por Covid-19, de onde os autores concluem, com propriedade, que “os trabalhadores mais escolarizados estão duplamente protegidos face aos efeitos da pandemia e da subsequente paragem da atividade económica”.

Mas, se estes são elementos que, encontram paralelo outras crises económicas, sobretudo num país estruturalmente assimétrico como Portugal, há duas questões que o estudo aborda para as quais dificilmente encontramos correspondência na história recente do mercado de trabalho nacional.

A primeira é a adesão massiva ao regime de *layoff* e o impacto que este teve na contenção do agravamento do desemprego. A páginas tantas, diz-se que “é, aliás, perturbador pensar na dimensão que a destruição

de emprego e de empresas teria caso estas medidas não tivessem sido implementadas”, sugerindo-se mais adiante que “uma análise contrafactual estimaria certamente um cenário quase apocalíptico do ponto de vista da sobrevivência das empresas e uma queda ainda mais retumbante do emprego”. Apesar de não serem mencionados no estudo, cabe mencionar de passagem os resultados do Inquérito Rápido e Excecional às Empresas promovido pelo INE, de onde se retira que mais de 57% das empresas que recorreram ao *layoff* simplificado afirmam que sem esse instrumento teriam diminuído o nível de emprego, em muitos casos com reduções do número de efetivos acima de 20%. Mas, sem prejuízo do papel decisivo que o *layoff* desempenhou na contenção do agravamento do desemprego - ainda assim o mais acelerado de que há registo - os apoios públicos não têm o condão de prevenir o encerramento de algumas empresas nem a redução do número de trabalhadores de muitas outras. Por isso, é também *perturbadora* a noção sempre presente de que “não conhecemos nem a amplitude do desemprego que [esta crise] gerará no futuro, nem os ritmos e sentidos que pautarão a sua evolução”. Isto apesar de, como sugerido quer pelo estudo do CoLABOR, quer pelos dados mais recentes entretanto disponibilizados, haver uma tendência de estabilização e até de tímida recuperação do emprego nos meses que se sucederam à depressão do mês de abril.

Mas, ainda sobre o *layoff*, e porque, como notam os autores, “existe cada vez mais informação disponível sobre os efeitos da atual crise no emprego” - resultado do esforço meritório quer da administração pública, quer da academia e dos centros de investigação - interessa porventura fazer uma nota crítica quanto às conclusões do estudo sobre a adesão das grandes empresas ao regime de *layoff* e, em concreto, à ideia de que que “as empresas que têm maior robustez financeira (as de média e grande dimensão) e capacidade de resposta à travagem da economia estão a beneficiar mais em termos relativos deste apoio público”. Acontece que, à data em que o estudo foi elaborado, apenas eram conhecidos os pedidos de acesso ao *layoff* e as estimativas sobre o número potencial de trabalhadores abrangidos por este mecanismo. Hoje, conhecendo-se o número efetivo de empresas e trabalhadores que recorreram ao regime, os dados sugerem que a *intensidade* da adesão ao *layoff* por parte das grandes empresas, i.e. que a proporção de trabalhadores com horário reduzido ou contrato suspenso foi menor nas empresas de maior dimensão do que nas de reduzida dimensão.

A segunda questão sem paralelo histórico que o estudo aborda é o teletrabalho: por ter passado de “uma experiência marginal no

mercado de trabalho português para assumir grande relevância”³, e por reunir, nas mesmas dimensões, tantas potencialidades quanto riscos, o teletrabalho tem suscitado amplo e intenso debate na sociedade portuguesa. Não por acaso, é um dos temas abordados de forma mais incisiva pelo estudo do CoLABOR, sendo aliás identificado um conjunto de aspetos - equilibrados, diga-se - a ter em conta numa eventual reforma legislativa sobre esta matéria. Entre as vantagens e desvantagens do trabalho remoto para a conciliação, para a gestão do tempo e para a produtividade, sempre influenciadas por variáveis-chave como sejam as qualificações, as condições habitacionais, o género ou o tipo de agregado familiar dos trabalhadores e, de forma mais transversal, pelo simultâneo encerramento das escolas, há um elemento que sobressai por remeter para a dimensão coletiva das relações de trabalho. A análise de conteúdo às perguntas abertas do inquérito promovido pelo ICS/ISCTE revelou ser frequente a referência à “importância das interações presenciais com os colegas e das dinâmicas decorrentes do trabalho em equipa, cuja riqueza se perde nas reuniões virtuais utilizando as diferentes plataformas digitais”, de onde concluem os autores que “a dimensão coletiva da experiência de trabalho não é facilmente transposta para o teletrabalho, apesar das

3. Ainda que não sejam citados no estudo, consideram-se merecedores de nota os dados do módulo ad hoc do Inquérito ao Emprego do INE que sugerem que, no 2.º trimestre de 2020, o teletrabalho foi adotado por 23,1% dos trabalhadores em Portugal, no equivalente a mais de um milhão de pessoas.

tecnologias de comunicação crescentemente ao dispor”.

Partindo precisamente desta reflexão, e sabendo que a margem para aprofundar o conhecimento sobre os impactos desta crise no mercado de trabalho é, claro, muito ampla, cabe notar que existem pelo menos dois domínios que, não sendo abordados de forma direta neste estudo, são por ele suscitados e merecem, por isso, referência.

O primeiro prende-se precisamente com a dimensão coletiva das relações de trabalho e com a relação entre o teletrabalho e a individualização e fragmentação das relações laborais, tendências que interpelam os sistemas tradicionais de representação e participação dos trabalhadores e que exigem, por isso, reflexão atenta e tempestiva, sob pena de se agravar o padrão já evidente de erosão da negociação coletiva e, em sentido mais amplo, das instâncias de participação e diálogo social.

O segundo, igualmente indissociável da reflexão sobre o teletrabalho, passa pela componente da segurança e saúde no trabalho: a relativa invisibilidade das condições de prestação de trabalho em regime de teletrabalho, sobretudo quando este tem lugar no domicílio, obstaculiza à ação inspetiva e requer uma abordagem preventiva reforçada, como mostram de resto os elementos empíricos mobilizados no estudo, que sugerem estar comumente associados ao teletrabalho

“sintomas como dores corporais, cansaço físico”, além de sintomas “depressivos e de desânimo”.

São questões que, é certo, resultam não apenas da circunstância de se estar em teletrabalho mas também do contexto do *grande confinamento* a que se reporta a investigação, mas que estarão com certeza presentes naquele que os autores caracterizam como um “futuro pós estado de calamidade onde, apesar de tudo, dificilmente as relações de trabalho voltarão a ser as mesmas”.

Portugal: Uma análise rápida do impacto da COVID-19 na economia e no mercado de trabalho

Mamede, R. Paes (Coord.),
Pereira, M., Simões,
A. (2020), *Portugal:
Uma análise rápida do
impacto da COVID-19 na
economia e no mercado de
trabalho*, OIT.

Este relatório enquadra-se num conjunto de análises rápidas lançadas pelo Departamento de Emprego, Mercados de Trabalho e Jovens da OIT que avaliaram os impactos e as respostas suscitadas pela pandemia em cerca de 14 países com diferentes graus de desenvolvimento.

A análise sobre o caso português tem como ponto de partida uma leitura breve sobre o caminho de recuperação que Portugal vinha a percorrer até ao choque pandémico. Um caminho que estava a permitir ao país corrigir gradualmente “muitas das suas fragilidades sociais e económicas”, pese embora a persistência das “dívidas pública, privada e externa, os salários relativamente baixos e as elevadas desigualdades de rendimento, e o grau de segmentação do mercado de trabalho” – desafios que traduzem não só uma “herança pesada decorrente da crise anterior”, como apontado pelos autores, mas também um conjunto de problemas estruturais que a precediam, e que a pandemia veio exacerbar.

O relatório inclui uma análise sobre os efeitos imediatos da COVID-19 no país e sobre aquelas que foram as primeiras respostas de política pública para conter a propagação

da doença, de onde se destaca a afirmação da rapidez com que as autoridades portuguesas adotaram medidas de contenção e mitigação, bem como o reconhecimento da capacidade de resposta do SNS, que, nota-se, “lidou com a pandemia sem grandes disrupções” - o que, conclui-se mais adiante, “pode ter mudado as perceções dominantes em relação ao valor dos serviços públicos”.

Ainda nesta secção, alude-se aos impactos macroeconómicos da pandemia, com suporte nas previsões das principais autoridades nacionais e internacionais, bem como aos efeitos do confinamento nas empresas, no emprego, nos rendimentos e no consumo, neste caso com recurso a um conjunto de dados administrativos, desde logo sobre o desemprego registado e sobre os despedimentos coletivos comunicados à administração do trabalho, bem como sobre a adesão ao regime de *layoff* simplificado - elementos que revelam a magnitude da crise induzida pela pandemia, mas que revelam igualmente a fragilidade de segmentos específicos da economia e do mercado de trabalho nacionais.

É precisamente isso que emerge das partes seguintes do relatório, desde logo da análise setorial dos impactos

da pandemia no mercado de trabalho português que, à semelhança de outras análises, reforça a ideia de que foram as atividades mais geradoras de desemprego foram as atividades ligadas ao turismo, sugerindo-se, com propriedade, que este facto pode estar associado à incidência elevada de contratos de trabalho precários nestes setores. Do mesmo modo, do capítulo dedicado à identificação dos grupos de trabalhadores mais afetados pela crise, retira-se, como de outros exercícios similares, que “muitos dos grupos mais afetados pela crise já se encontravam entre os desfavorecidos”. O relatório conclui desde logo pela incontornável fragilidade dos contratos temporários, com suporte numa associação expressiva entre a variação homóloga do desemprego a percentagem de trabalhadores temporários em cada setor de atividade - que, acrescente-se, é especialmente preocupante tendo em conta que os setores mais geradores de desemprego foram também os que mais recorreram ao regime de *layoff* simplificado. Mais à frente, afirma-se que “os custos associados ao trabalho precário tornaram-se evidentes” e que este aspeto, a par dos “benefícios de um sistema universal de proteção social”, dificilmente poderá não ser tido em conta em debates futuros sobre políticas públicas.

Aparece também destacado nesta secção “enviesamento de género no risco de exposição dos trabalhadores à COVID-19”, com referência

relevante à elevadíssima taxa de feminização nas atividades ligadas à ação social e à saúde humana, bem como à sobejamente conhecida sobrecarga das mulheres com o trabalho não remunerado de cuidados, nesta fase agudizado pelo encerramento temporário das escolas. A este respeito, o relatório refere um indicador que é emblemático das assimetrias entre mulheres e homens no trabalho de cuidados: mais de 80% dos beneficiários do apoio excepcional às famílias que o Governo disponibilizou para os pais que precisaram de ficar em casa para cuidar de crianças durante o encerramento das escolas.

Ainda neste capítulo, há uma secção dedicada à identificação de sinais de agravamento das situações de incumprimento da legislação laboral e à necessária adaptação da atuação da inspeção do trabalho às circunstâncias particulares desta crise. Para este fim, são mobilizados testemunhos dos Parceiros Sociais com assento na Comissão Permanente da Concertação Social, combinados com dados facultados pela ACT e pela CITE, sendo que nalguns pontos a análise beneficiaria de maior aprofundamento, desde logo no sentido de confrontar as leituras feitas pelos Parceiros Sociais com a informação objetiva que se encontra na posse dos organismos públicos envolvidos.

Depois de caracterizados os setores e os grupos de trabalhadores mais afetados, no imediato, pela crise

pandémica, o relatório prossegue para uma análise sobre as medidas extraordinárias de apoio que as autoridades portuguesas adotaram para mitigar os efeitos socioeconómicos da pandemia. À semelhança da observação feita relativamente às medidas de contenção e mitigação, os autores destacam a rapidez da atuação do Governo português nesta frente, recordando que as primeiras medidas de apoio a empresas e trabalhadores foram anunciadas apenas “uma semana após o primeiro caso confirmado de COVID-19, e uma semana antes da adoção das principais medidas de confinamento”.

Entre o elenco exaustivo das medidas adotadas, sobressai a afirmação do carácter inovador de uma parte das respostas, designadamente das que foram concebidas para responder aos grupos não abrangidos pelas respostas tradicionais de proteção social, incluindo os trabalhadores informais, sendo merecedora de nota a reflexão apresentada a propósito deste último ponto, até porque há neste relatório uma preocupação transversal com os impactos da crise nos trabalhadores do setor informal, em linha com agenda global da OIT. Apesar de reconhecerem o esforço permanente do Governo em dar resposta ampla a todos aqueles que perderam rendimentos em resultado da pandemia, os autores manifestam dúvidas quanto às potencialidades das medidas criadas pelas autoridades portuguesas para dar resposta a estas pessoas, notando

que “os valores habitualmente envolvidos estão geralmente bem abaixo da linha de pobreza” e que “muitas das medidas ainda não atingiram os grupos-alvo”. A este respeito, poderia acrescentar-se que o alcance apenas modesto das medidas adotadas nesta frente pode decorrer não só do montante dos apoios – hoje alinhado com o que é disponibilizado, por exemplo, aos trabalhadores independentes com quebra de atividade, mas também do facto de implicarem a transição para a formalidade, aspeto que tem implicações não só do ponto de vista da ponderação custo-benefício de cada sujeito, mas também do ponto de vista do seu enquadramento profissional, visto que está subjacente a formalização de uma *relação de trabalho* não declarada.

O relatório dá destaque, em capítulo próprio, ao esforço continuado das autoridades no sentido de construir consensos em torno das medidas de política pública adotadas para fazer face aos efeitos da crise pandémica. O diálogo tripartido, elemento fundador e norteador da atuação da OIT, aparece em grande destaque, afirmando-se o papel crítico que desempenhou “para garantir a responsabilização partilhada do processo e uma abordagem equilibrada na resposta às diferentes e prementes necessidades decorrentes da crise”, e notando-se que, pese embora não haja, naturalmente, consenso pleno em todas as matérias, “todos os atores principais reconhecem os esforços

envidados para construir consensos e desempenharam o seu papel nas soluções adotadas na resposta à crise”, sendo concluído que “os desacordos sobre questões específicas não comprometeram a estratégia geral”. Mas é também valorizado o esforço de disponibilização regular de informação à população sobre a evolução da pandemia e sobre as respostas disponibilizadas - um esforço que viria a revelar-se, como notado aliás na parte final do relatório, elemento-chave para garantir a adesão e aceitação das medidas de confinamento. Este tema é recuperado mais adiante, concluindo-se que “as ações adotadas para combater a pandemia e as suas consequências sociais e económicas parecem ter promovido a transparência, cooperação institucional a vários níveis e diálogo social no processo político”.

Por fim, o relatório procura identificar algumas oportunidades de transformação estrutural da economia e do modelo de organização social do país decorrentes da necessidade de adaptação rápida a um quadro antes desconhecido. O teletrabalho, sendo hoje um tema incontornável e gerador de debates muitas vezes polarizados, aparece naturalmente como “a mudança mais óbvia”, mas merece nota positiva o facto de se aludir igualmente à adoção - rápida e em muitos casos sem experiência anterior - de ferramentas de formação a distância e de instrumentos de *e-government*,

bem como à adesão crescente de consumidores e empresas ao comércio eletrónico, aspetos que talvez não tenham merecido até agora tanta atenção quanto aquela que seria expectável.

São também apresentadas, de passagem, algumas linhas de reflexão sobre o potencial de mudança estrutural dos modelos de produção da economia portuguesa, alavancado pela necessidade imediata de muitas empresas encontrarem “fontes alternativas de matérias-primas e produtos intermédios e/ou novos mercados de destino”, ficando talvez por dizer que esta crise veio também reforçar a importância de aumentar a resiliência da economia portuguesa perante choques externos, desde logo reduzindo a dependência do setor do turismo, hoje caracterizado, como colocado pelos autores, por “uma cadeia de valor muito fragmentada, com uma mistura de segmentos de elevado e de baixo valor acrescentado”. Talvez merecesse igualmente nota mais aprofundada o facto de, conforme notado pelos autores, a crise pandémica ter induzido um aumento da procura de mão-de-obra nas atividades de saúde - e, acrescentando-se, da prestação de cuidados em sentido mais amplo -, cabendo a este respeito notar que existia já uma tendência de expansão do setor dos cuidados, associado ao acentuado envelhecimento da demografia que caracteriza o país, sendo que a pandemia veio revelar as dificuldades significativas na satisfação das necessidades de recrutamento do setor.

O relatório encerra-se com um conjunto de mensagens sobre aqueles que são os desafios de curto e médio prazo para as autoridades portuguesas - designadamente a regulamentação do teletrabalho e o alargamento e a adaptação do âmbito da proteção social - em paralelo com algumas recomendações que assentam na visão sempre equilibrada da OIT sobre a regulação do mercado de trabalho e nos pilares fundadores da Declaração do Centenário para o Futuro do Trabalho: “o trabalho digno, a coesão social e serviços públicos de alta qualidade, a transição para uma economia digital e baseada no conhecimento, apoiada pelo investimento contínuo na educação e na formação, sustentabilidade ambiental e uma democracia forte”.

REVISTA
RES PUBLICA
REVISTA DE ENSAIOS POLÍTICOS