

Promover a recuperação do emprego atingindo metas fiscais

Promover a recuperação do emprego atingindo metas fiscais

Publicado pelo Instituto Internacional de Estudos Laborais

O Instituto Internacional de Estudos laborais (IILS) foi constituído em 1960 como um órgão autónomo da Organização Internacional do Trabalho (OIT), com vista à realização de novas investigações a nível político, ao debate público e à partilha de conhecimentos relativamente às questões laborais e sociais, que constituem motivo de preocupação para a OIT e seus constituintes – empregadores, trabalhadores e governos.

Copyright © Organização Internacional do Trabalho (Instituto Internacional de Estudos Laborais) 2010.

Podem ser reproduzidos pequenos excertos da presente publicação sem necessidade de autorização, desde que se indique a respectiva fonte. No que diz respeito aos direitos de reprodução ou tradução, deve ser enviado um pedido ao Director do Instituto Internacional de Estudos Laborais, P.O. Box 6, CH-1211 Genebra 22, Suíça.

ISBN: 978-92-9014-938-5 (Versão
impressa) ISBN 978-92-9014-939-2
(pdf Web)

Prefácio

Raymond Torres

Director

Instituto Internacional de Estudos Laborais

À medida que o crescimento global regressa a um terreno positivo em 2010, os decisores políticos têm-se esforçado no sentido de conciliar a urgente necessidade de apoiar a criação de emprego com limitações fiscais. O presente Documento de Política revela que os benefícios em adoptar e procurar medidas fiscais de apoio ao emprego são significativos. Essas medidas são fundamentais para reduzir o desfasamento entre a incipiente recuperação económica e a criação de emprego. De facto, um abandono prematuro dessas medidas enfraqueceria a recuperação económica, prolongando a crise do emprego, comprometendo paradoxalmente os objectivos financeiros a médio prazo. Um abandono prematuro poderia conduzir, por volta de 2015, a uma redução do emprego em 4 por cento, agravando ainda mais os défices fiscais do que aconteceria mediante uma estratégia centrada no emprego.

Este documento corresponde à acta do Seminário organizado pelos governos do Brasil e de França sobre o tema «Sair da crise do emprego: o que se sabe sobre as experiências que funcionam?», realizado no dia 22 de Março de 2010 na OIT, em Genebra.

O documento disponibiliza igualmente exemplos concretos de como a implementação de medidas centradas no emprego, preconizadas pelo Pacto Global para o Emprego, pode promover a recuperação do emprego, alcançando uma sustentabilidade fiscal a médio prazo.

O Documento de Política foi preparado por Marva Corley-Coulibaly e Ekkehard Ernst, com as contribuições de Uma Rani Amara, Matthieu Charpe, Naren Prasad e Steven Tobin. Foi prestada assistência por Judy Rafferty, com a coordenação geral de Raymond Torres.

Introdução

Pouco depois do início da crise global, a maioria dos países mais importantes lançou planos de relançamento fiscais, a fim de estimular a procura e a produção globais. Embora, no início, a ênfase das respostas governamentais se tenha centrado em restaurar a estabilidade do sector financeiro, mais tarde foram introduzidas diversas medidas de estímulo fiscal, com vista a apoiar o mercado de trabalho. A rapidez de resposta deu um apoio crucial à economia, sendo que, graças a essas medidas, as estimativas sugerem que entre 7 a 11 milhões de postos de trabalho foram salvos ou criados.¹ Em finais de 2009, a economia mundial retomara um crescimento modesto e, em alguns países, a tendência de crescimento do desemprego, registada desde Agosto de 2008, começou a abrandar.

Apesar da fragilidade da recuperação económica, a preocupação relativamente aos défices orçamentais tem conduzido a um debate acalorado sobre a rapidez com que devem ser retiradas as medidas de estímulo fiscal. Entre 2007 e 2009, em média nos países do G20, a dívida pública como percentagem do PIB aumentou de 62% para 75%, constituindo motivo de preocupação relativamente ao risco de uma crise de dívida pública e alimentando reivindicações para uma estratégia de retirada precoce.

No entanto, uma retirada precoce das medidas de estímulo poderia comprometer fortemente as perspectivas de emprego. Ao suprimir o principal motor da recuperação económica, uma retirada precoce poderia ameaçar a recuperação do emprego – o que normalmente acontece muito tempo depois de qualquer recuperação económica. Esta situação provocaria graves implicações a longo prazo não só para o mercado do trabalho, mas também para a própria recuperação económica, alimentando igualmente a instabilidade social.

Em que medida é que as políticas podem promover a recuperação do emprego, alcançando ao mesmo tempo um equilíbrio orçamental a médio prazo? Esta é a questão em causa neste documento. A primeira secção analisa os riscos associados a uma estratégia de retirada precoce. Estuda como uma medida cuidadosamente concebida de resposta à crise, a par das linhas do Pacto Global para o Emprego, poderia apoiar os objectivos orçamentais e de emprego a médio prazo, mesmo que tal significasse uma menor redução dos défices em 2010.² A segunda secção fornece exemplos de países que seguiram este caminho com êxito.

A. Riscos associados à retirada precoce de medidas centradas no emprego

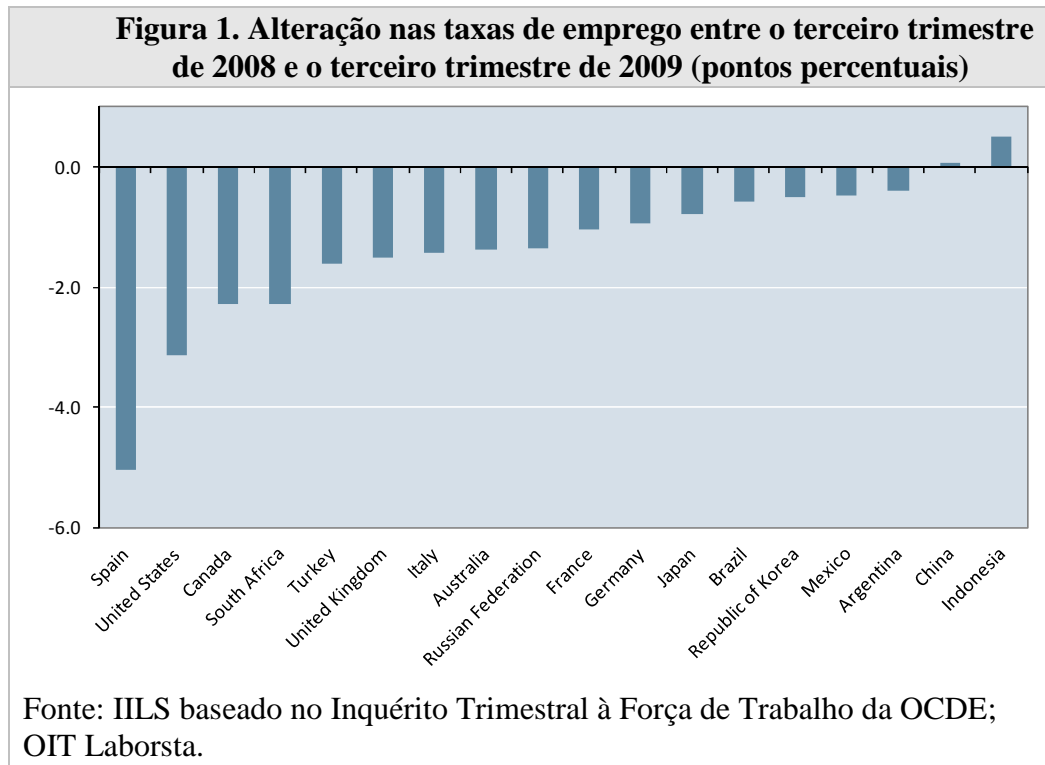
O subdesemprego aumentou de forma significativa desde o início da crise...

Globalmente, o emprego cresceu praticamente 2% por ano na década precedente à crise, sofrendo em 2009 uma queda significativa para pouco mais de 0,5% – insuficiente para absorver o crescimento da população em idade activa. Consequentemente, a taxa de emprego – a percentagem de pessoas em idade activa que têm um emprego – decresceu dramaticamente

¹ Consultar ILO. 2009. *Protecting People, Promoting Jobs*, Geneva

² OIT. 2009. *Recuperar da crise: Um Pacto Global para o Emprego*, Genebra.

durante a crise, anulando a maior parte dos ganhos registados durante a década anterior. A tendência é particularmente forte nos países do G20 onde a crise teve origem (Figura 1).



(Espanha, Estados Unidos, Canadá, África do Sul, Turquia, Reino Unido, Itália, Austrália, Federação Russa, França, Alemanha, Japão, Brasil, República da Coreia, México, Argentina, China e Indonésia).

A taxa global do desemprego aumentou em cerca de dois pontos percentuais entre o final de 2007 e o final de 2009.³ Nos países em desenvolvimento, registou-se um aumento substancial na incidência do emprego vulnerável, sugerindo que um número muito mais elevado de trabalhadores teria dificuldade em tomar consciência do seu potencial. Executam tarefas com limitadas perspectivas de carreira, situação que tem um impacto negativo considerável em termos de produtividade global e de potencial de crescimento.

... que exige acção política, pois as forças de mercado estão demasiado fracas para reduzir o subemprego de forma significativa...

Apesar da considerável acalmia do mercado de trabalho, geralmente, o sector empresarial carece do dinamismo necessário para crescer e fazer incursões significativas contra o subemprego. Em primeiro lugar, as crises financeiras normalmente têm uma duração superior às outras crises, antes de o crescimento económico retomar um ritmo suficiente para baixar o subemprego até níveis anteriores à crise. Esta situação reflecte o facto de as famílias e as empresas necessitarem de eliminar as dívidas, aumentando por

³ Consultar: ILO *Global Employment Trends 2010*, Geneva.

consequente a pressão ascendente nas taxas de poupança, o que continua por sua vez a afectar negativamente o consumo e as decisões de investimento a curto prazo. Em segundo lugar, existem indicações nos países onde a crise teve origem de que as empresas, particularmente as PME'S que empregam mais mão de obra, continuam a enfrentar obstáculos no acesso ao crédito bancário. Em terceiro lugar, mesmo na presença de um crescimento económico, as empresas têm tendência a ser cautelosas nas suas práticas de recrutamento, até que o crescimento económico esteja firmemente consolidado. Além disso, as transferências sectoriais destinadas à procura e à produção podem estar em funcionamento, agravando ainda mais os desafios do mercado de trabalho (Caixa 1).⁴ Esta situação pode traduzir-se numa reduzida intensidade de crescimento do emprego, ou por outras palavras, numa recuperação sem empregos.

Caixa 1. Impactos no mercado de trabalho das alterações na procura sectorial e na produção relacionadas com a crise

*A crise económica desencadeou mudanças sectoriais na actividade económica e nos postos de trabalho. Determinados sectores que construíram uma capacidade substancial durante a ascensão – como o sector dos serviços financeiros, o sector imobiliário e o da construção - foram fortemente atingidos pela crise. Esta situação pode despoletar uma redução permanente nos níveis de actividade e de emprego dos sectores em questão. As evidências sugerem que só para os serviços do sector financeiro e do imobiliário, a perda permanente de empregos se pode situar entre 1,5 e 2% do emprego total.**

A pressão adicional sobre determinados sectores é uma consequência do facto de, com o início da crise, as taxas de poupança terem sofrido um aumento em praticamente todos os países. Tal significa que os sectores que produzem bens de consumo de longa duração podem experimentar um crescimento lento da procura nos anos vindouros, o que terá igualmente fortes implicações para os fornecedores.

* Escudero, V. 2009. *Effects of the crisis on the financial sector: Trends and Policy issues*, Discussion Paper 197 (Geneva, International Institute for Labour Studies).

... o que pode resultar na crescente exclusão do mercado de trabalho...

As tendências atrás referidas sugerem que os níveis de emprego se encontram abaixo do potencial e que existe um espaço significativo para a promoção do seu crescimento. Mas, a menos que sejam tomadas rapidamente novas medidas, existe o risco de muitos trabalhadores desempregados e sub empregados suportarem períodos prolongados sem trabalho, ou retirarem-se totalmente do mercado de trabalho, conduzindo à erosão permanente das suas competências. Na sequência da recessão que atingiu os países da UE nos anos 90, a incidência do desemprego a longo prazo aumentou em mais de 5 pontos percentuais, enquanto, ao mesmo tempo, as taxas de participação sofreram um declínio significativo.

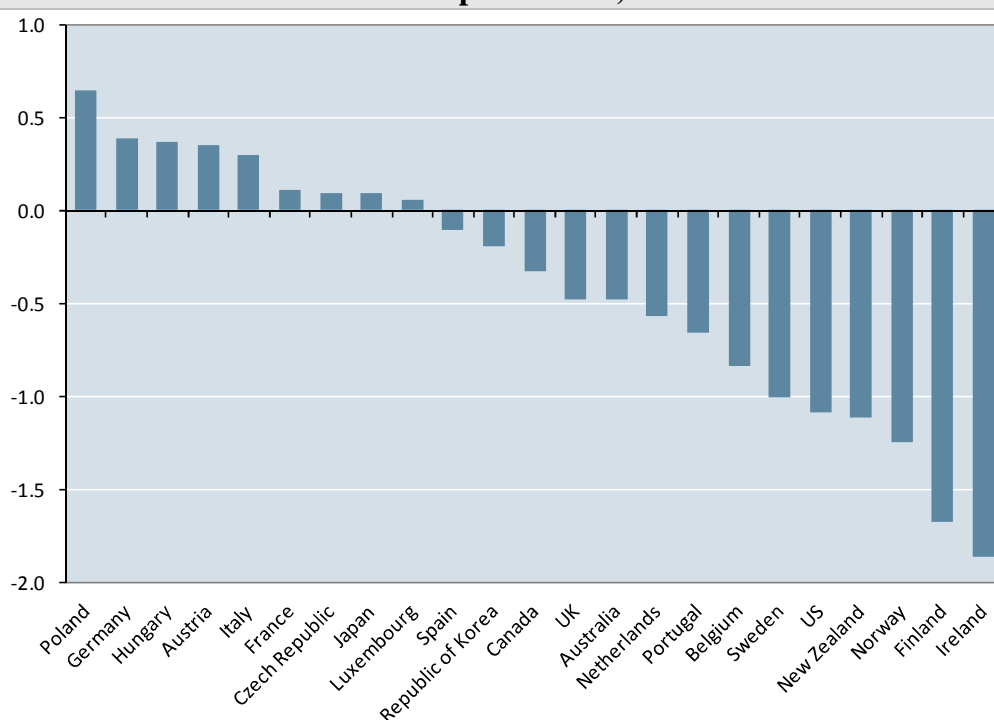
A exclusão do mercado de trabalho já teve início. Na maioria dos países desenvolvidos, as taxas de participação diminuíram no ano de 2009 (Figura

⁴ Consultar GB.307/STM/1, "A dimensão sectorial do trabalho da OIT", OIT, Genebra.

2). Determinados grupos foram desproporcionalmente afectados pela exclusão do mercado de trabalho, particularmente os jovens desfavorecidos, as mães jovens, os trabalhadores migrantes e os mais velhos.

Por conseguinte, a queda da força de trabalho não augura nada de bom para a sustentabilidade da recuperação em curso, podendo limitar ainda mais as possibilidades dos países de regressarem rapidamente aos níveis de emprego anteriores.⁵

**Figura 2. Crescimento da força de trabalho, 3T 2008 ao 4T 2009
(evolução das taxas de actividade da população activa, em pontos percentuais)**



Fonte: IIES baseado na OCDE, *Economic Outlook*, EO 86.

(Polónia, Alemanha, Hungria, Áustria, Itália, França, República Checa, Japão, Luxemburgo, Espanha, República da Coreia, Canadá, RU, Austrália, Holanda, Portugal, Bélgica, Suécia, EU, Nova Zelândia, Noruega, Finlândia e Irlanda).

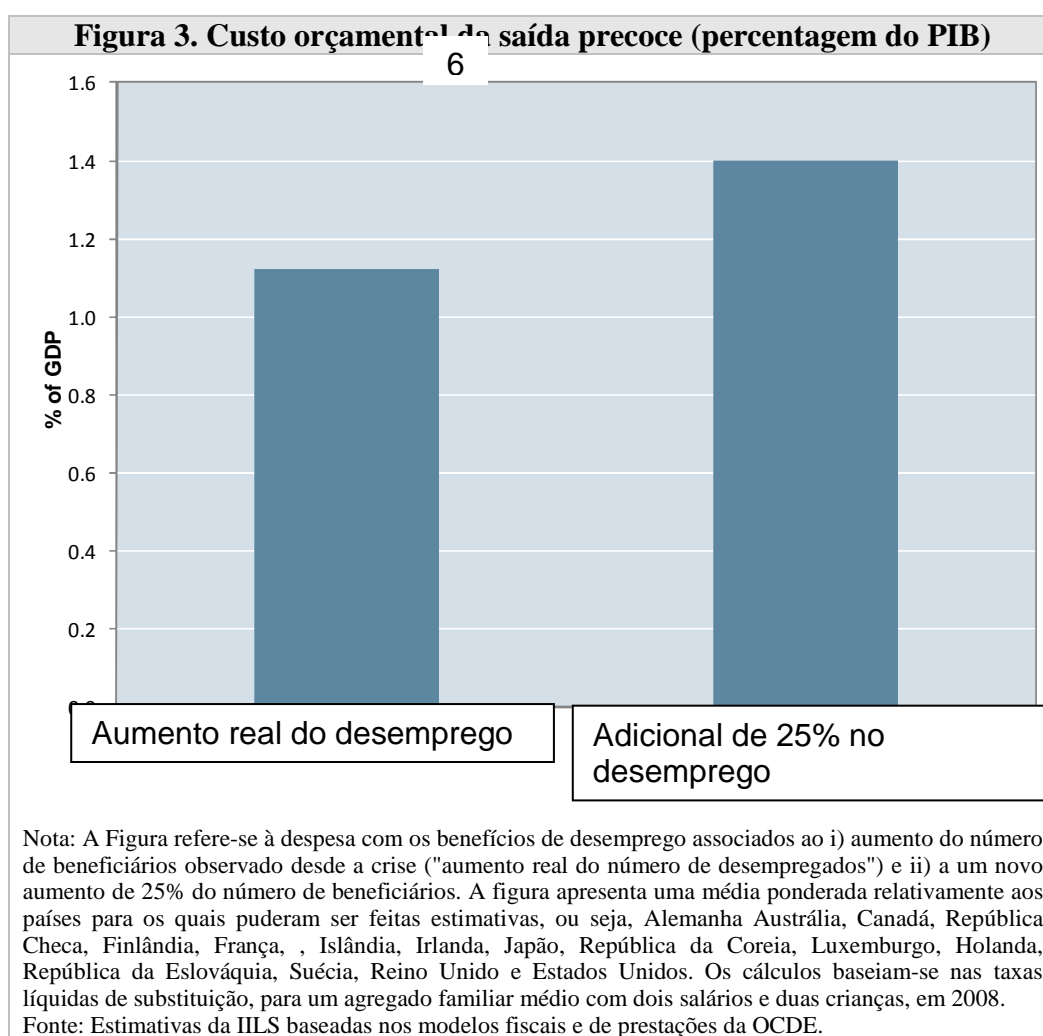
... comprometendo a realização das metas fiscais a médio prazo.

Por conseguinte, políticas fiscais e monetárias restritivas, em vez de enfrentarem estes desafios laborais, vão agravar ainda mais o crescimento do emprego. Além disso, uma retirada precoce pode igualmente, a médio prazo, agravar de diversas formas os défices orçamentais. Em primeiro lugar, nos países desenvolvidos, o aumento dos beneficiários das prestações de desemprego, que começou desde o início da crise - representa uma despesa orçamental adicional de cerca de 1% do PIB (Figura 3). Este número atinge

⁵ International Institute for Labour Studies. 2009. *World of Work Report 2009: The Global Jobs Crisis and Beyond*, ILO, Geneva.

cerca de 1,4 % do PIB, no caso de um novo aumento de 25% no número de beneficiários.

Em segundo lugar, uma saída precoce poderia igualmente desgastar a base fiscal. Uma redução permanente na participação da força de trabalho iria, por conseguinte, privar a economia e o orçamento de recursos valiosos. Isto aplica-se especialmente aos países em desenvolvimento, nos quais diversas pessoas que trabalhavam na economia formal e perderam o emprego foram permanentemente transferidas para a economia informal, na qual a produtividade e a base fiscal são limitadas.



As medidas concentradas no emprego ajudam a alcançar metas fiscais e de emprego

Além disso, as evidências dos recentes períodos expansionistas indicam que dotar os indivíduos com as competências necessárias para participarem de forma eficaz no mercado de trabalho, após um longo período de afastamento, seria comprovadamente mais dispendioso para o erário público do que a tomada precoce de medidas preventivas.

Com base em relações anteriores entre políticas e emprego, estima-se que uma saída precoce a partir de medidas centradas no emprego agravaria significativamente o seu panorama. A Figura 4 apresenta dois cenários de emprego: i) uma retirada precoce das medidas de incentivo e ii) a procura de políticas centradas no emprego (ou cenário de "referência"). Esta análise foi efectuada exclusivamente para países desenvolvidos. A mesma sugere que, caso fossem neste momento adoptadas medidas restritivas, o emprego seria reduzido em 4% dentro de cinco anos (no final de 2014), o que é equivalente a cerca de 16 milhões de empregos nos países desenvolvidos em análise.

Uma retirada precoce dos incentivos melhoraria os equilíbrios fiscais a curto prazo. No entanto, é fundamental salientar que esta melhoria seria comprovadamente de curta duração.

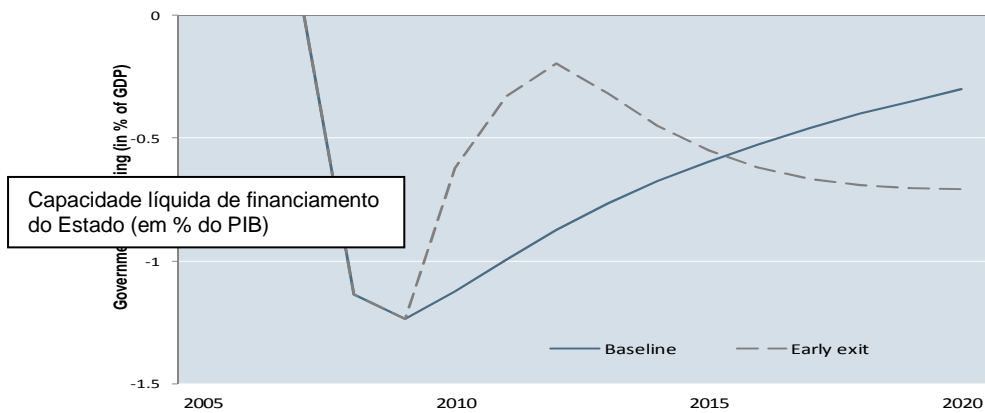
Pouco tempo após a adopção de medidas de retirada precoce, os défices fiscais iriam novamente deteriorar-se. Esta situação reflecte o facto de que i) diversos trabalhadores sairiam do mercado de trabalho, privando a economia de recursos valiosos e reduzindo a base fiscal; e, ii) o desemprego e a inactividade no mercado de trabalho resultantes das medidas de retirada precoce têm uma forte influência na despesa, conforme foi salientado acima.

Curiosamente, a continuidade das medidas políticas centradas no emprego, apesar de serem dispendiosas a curto prazo para o erário público, num período de cinco anos, conduziria a défices fiscais semelhantes aos de uma estratégia de retirada precoce. Em particular, ao conferir maior ênfase nas medidas relativas ao mercado de trabalho, estas poderão limitar os novos aumentos da destruição de postos de trabalho, evitando uma espiral descendente dos salários⁶ e impulsionando a criação de postos de trabalho.

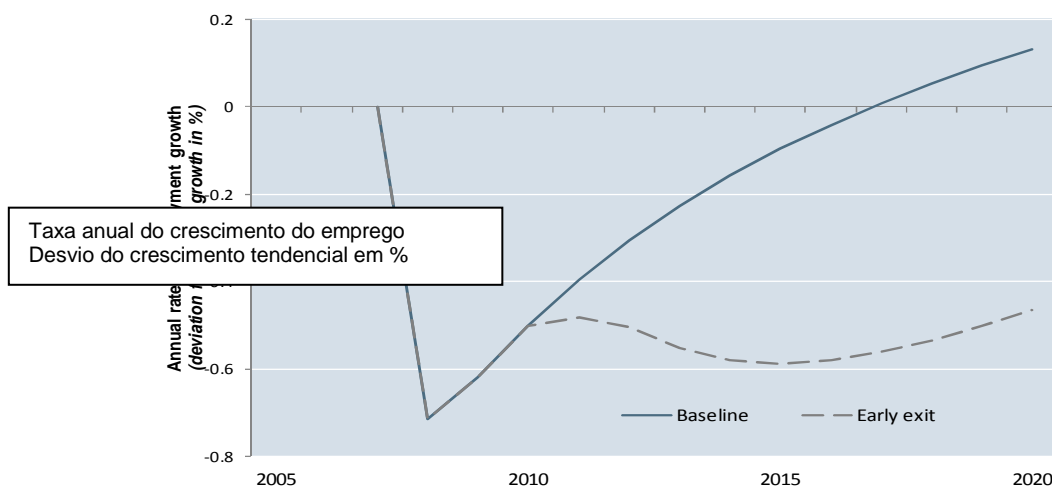
⁶ Consultar OIT. 2009. *Actualização do Relatório Salarial Global*, Genebra.

Figura 4. Cenários de saída da crise (países avançados do G20)

Painel A – Déficit público



Painel B - Emprego



Nota: O gráfico revela dois cenários diferentes de saída da crise. O cenário 1 assume a continuidade de políticas centradas no emprego, enquanto o cenário 2 descreve uma retirada precoce, destinada a recuperar os défices ao fim de 3 anos. Os gráficos descrevem os desvios da capacidade líquida de financiamento do Estado (em % do PIB) e do crescimento do emprego (em % por ano), a partir do valor de referência que teria sido observado na ausência de crise. O gráfico reflecte a média ponderada da dinâmica do G20, em que os défices públicos foram ponderados com o nível do PIB, e o crescimento do emprego foi ponderado com a dimensão da população activa. Fonte: Estimativas do ILS.

Fonte: Estimativas da ILS (consultar o Anexo para obter mais detalhes).

B. Exemplos de países com medidas eficazes centradas no emprego

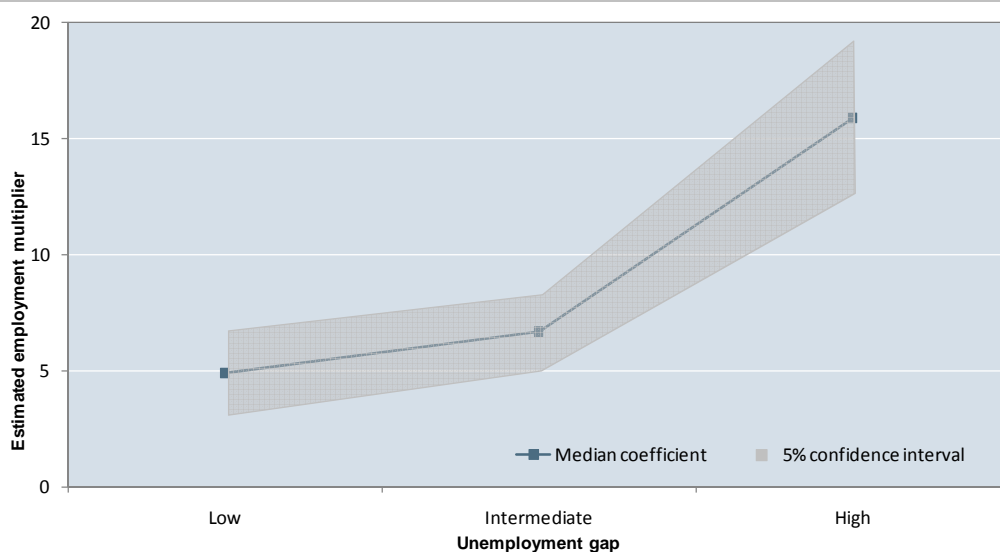
Apesar de um incentivo orientado para o emprego poder melhorar as perspectivas a médio prazo para o emprego e para a sociedade, são necessárias precauções na concepção de medidas orçamentais permanentes.

Em geral, o "efeito multiplicador sobre o emprego" de uma intervenção depende i) do calendário da intervenção; ii) do efeito directo no emprego da intervenção em questão; e iii) dos efeitos indirectos, considerando o facto de as medidas terem de ser financiadas, o que, por sua vez, poderia provocar implicações negativas na economia e nos postos de trabalho.

O efeito multiplicador no emprego é maior, quando as medidas são adoptadas rapidamente...

As evidências sugerem que a movimentação rápida é fundamental para reduzir o risco da informalidade e do desemprego de longa duração. A Figura 5 revela que as políticas de efeito multiplicador no emprego são mais fortes na presença de desemprego cíclico elevado – como foi até à data actual o caso em diversos países.

Figura 5. Quanto mais elevado for o desemprego cíclico, mais elevado será o multiplicador do emprego da despesa pública



Nota: A figura apresenta cálculos do efeito da despesa orçamental sobre a probabilidade da passagem do desemprego para o emprego, a diversos níveis do período de desemprego (uma medida da dimensão da oscilação do mercado de trabalho). Fonte: Estimativas da IILS.

Fonte: Estimativa da IILS.

No entanto, o efeito multiplicador sobre o emprego é reduzido para os países altamente endividados. De acordo com estimativas recentes, a eficácia das medidas fiscais tende a enfraquecer, quando a dívida do Estado excede entre 85 a 90% do PIB.⁷ Esta situação deve-se ao facto de os mercados financeiros

⁷ Reinhart, C.M.; Rogoff, K.S. 2010. *Growth in a time of debt*, Working Paper 15639 (Cambridge, MA, National Bureau for Economic Research).

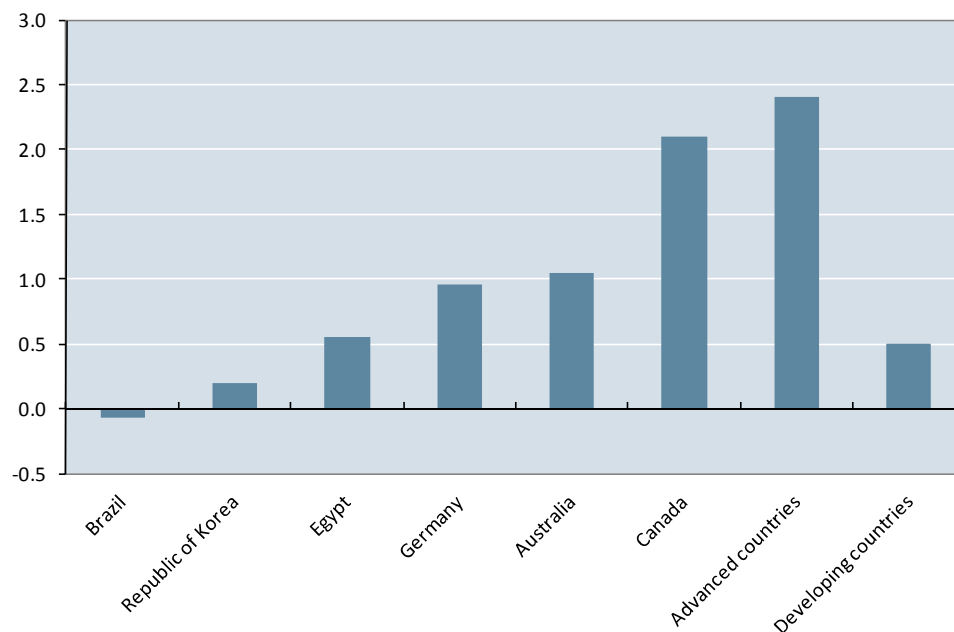
terem tendência a exigir taxas de juro mais elevadas sobre qualquer novo financiamento que ultrapasse este limiar.

... e centradas no emprego, conforme ilustrado pelas experiências mais bem sucedidas de alguns países

Investir em programas relacionados com o mercado de trabalho pode trazer múltiplos benefícios a nível macro e micro económico. Políticas do mercado de trabalho bem concebidas ajudam os candidatos a empregos a encontrarem novas oportunidades mais rapidamente, sustentando ao mesmo tempo o rendimento e a procura disponíveis. Tais políticas fortalecem igualmente os incentivos para que as firmas publicitem novas vagas, ajudando a reorientar os candidatos ao emprego para profissões e sectores nos quais vão surgindo novas oportunidades de crescimento.

Esta situação é confirmada por uma avaliação de respostas à crise na Austrália, Brasil, Canadá, Egipto, Alemanha e República da Coreia (Figura 6). Estes 6 países, que abrangem diferentes regiões, começaram a emergir da crise.

Figura 6. Alterações no desemprego entre o final de 2008 e o final de 2009 (pontos percentuais)



(Brasil, República da Coreia, Egipto, Alemanha, Austrália, Canadá, Países avançados, Países em desenvolvimento).

Fonte: Estimativas da ILS baseadas em fontes nacionais e nas GET (*Global Employment Trends*), 2010.

Conforme se demonstrou na secção anterior, os países que conseguiram lidar melhor com as repercussões da crise são aqueles que possuíam margem de manobra orçamental suficiente. Essa margem de manobra permitiu a implementação de planos de relançamento imediatos e voluntaristas ao longo do ano. Igualmente importante foi a capacidade institucional de aprovar rapidamente essas medidas, incluindo iniciativas de protecção social e do mercado de trabalho, muito em linha com as recomendações apresentadas no Pacto Global para o Emprego.

Apesar de não existir um «plano perfeito de políticas» para ultrapassar uma crise sem precedentes como esta, a abordagem política destes seis países, que conseguiram enfrentar melhor a crise, sugere possíveis estratégias para evitar os riscos associados a uma retirada precoce, como se identifica na parte A. Os exemplos demonstram que, tanto na teoria como na prática, as medidas bem concebidas centradas no emprego, podem promover a recuperação do emprego e ao mesmo tempo obter sustentabilidade fiscal a médio prazo.

- i. ***As medidas de salvaguarda de postos de trabalho impulsionaram o aumento do subemprego:*** O apoio financeiro directo ao sector privado foi utilizado com sucesso em alguns países, particularmente quando utilizado com vista a reduzir os custos laborais e a manter o emprego graças ao desemprego parcial. Manter os trabalhadores ligados ao mercado de trabalho é também benéfico no plano social. A este respeito, a Alemanha alargou a duração máxima do seu programa de desemprego parcial existente (Kurzarbeit) para 24 meses em Maio de 2009. O número de beneficiários abrangidos por este mecanismo passou de mais de 130.000 participantes, em Novembro de 2008, para mais de 1,4 milhões de trabalhadores, em Junho de 2009, acreditando-se que tenha salvo até ao momento cerca de 500.000 postos de trabalho.⁸
- ii. ***Ação rápida de protecção social: trouxe múltiplos benefícios:*** Antes da crise, cada um destes países possuía fortes iniciativas de protecção social, as quais puderam ser rapidamente intensificadas. Os estabilizadores automáticos, como os sistemas de protecção no desemprego e os regimes de pensões, são fundamentais, embora os elementos adicionais da política discricionária, como os aumentos do salário mínimo e as transferências financeiras, constituam outros exemplos desse apoio. Por exemplo, o programa que já existia no Brasil de Bolsa Família, que fornece ajudas financeiras às famílias pobres, foi rapidamente alargado (o número de famílias beneficiárias aumentou em mais de 1 milhão, e as prestações foram aumentadas em cerca de US\$76, ou seja, de R\$120 para R\$137). Além disso, o Brasil instituiu aumentos no salário mínimo, e antecipou as despesas no seu programa de infra-estruturas públicas. Esses programas ajudaram no processo de recuperação da seguinte forma: a) providenciando um mecanismo eficaz para a transferência de pagamentos; b) atenuando o impacto social sobre os grupos mais vulneráveis; e c) apoiando a procura, através da prestação de apoio financeiro às famílias com rendimentos limitados, que provavelmente utilizariam as transferências para consumo.
- iii. ***A assistência direccionada para os grupos vulneráveis preveniu a sua exclusão do mercado de trabalho:*** A assistência social às famílias com baixos rendimentos, aos jovens e aos trabalhadores mais velhos, ajudou a impulsionar o consumo, para além de prevenir a retirada do mercado de trabalho e o desemprego de longa duração. Essa assistência direccionada é comum no Canadá, onde foram reforçados os esforços de incentivo, tendo sido providenciado apoio adicional, na forma de emprego temporário, de desenvolvimento de competências e formação para os jovens, para as minorias e para os trabalhadores mais velhos.

⁸ RSM International, Labour Market Trends in the Wake of the Great Recession: Implications of the 'New Normal', October 2009. <http://www.rsmi.com/en/global-challenges/labour-market-trends-in-the-wake-of-the-great-recession.aspx>

- iv. ***O consumo e o emprego foram impulsionados através da assistência direccionada aos sectores de mão de obra intensiva:*** Foram utilizados subsídios e descontos nos impostos temporários para preservar o emprego nos sectores importantes e aumentar o consumo. Por exemplo, os proprietários de pequenas empresas na Austrália receberam uma redução fiscal adicional de 20 por cento sobre as despesas de investimento. Noutros casos, as reduções de impostos para a aquisição de veículos e outros bens de consumo duráveis (conforme aconteceu no Brasil), bem como os subsídios à aquisição de habitação, como aqueles que foram implementados na Austrália, demonstraram ser eficazes.
- v. ***O diálogo social ajudou a identificar as soluções adequadas:*** O tripartismo e a negociação colectiva entre os empregadores, os trabalhadores e o governo contribuíram para desenhar as soluções adequadas para a crise, evitando em parte problemas sociais. A República da Coreia é um dos países em que o diálogo social com os empregadores, com os trabalhadores e com o governo desempenhou um papel significativo na sua resposta à crise. Por exemplo, foi acordado que os trabalhadores se iriam abster de fazer greves durante o período de crise e que os empregadores deviam promover a confiança e a transparência nos assuntos de gestão. A base para a cultura do tripartismo e do diálogo social tinha sido estabelecida durante a crise financeira Asiática.
- vi. ***As medidas destinadas à criação de emprego têm alcançado objectivos a nível fiscal e de emprego:*** O investimento em infra-estruturas tem sido um grande contributo para o sucesso das medidas de estímulo, particularmente na medida em que têm ajudado os sectores vulneráveis através do apoio ao consumo e da criação de emprego. No Egipto, os esforços dos incentivos fiscais foram predominantemente focalizados no sentido de um investimento em infra-estruturas de emprego intensivo, principalmente na água potável, nos esgotos, nas estradas e pontes, mas igualmente direccionados para a construção de novas escolas e de instalações de cuidados básicos de saúde. De facto, o investimento em infra-estruturas é o que tem os maiores efeitos de multiplicação, sendo a via mais directa para a criação de postos de trabalho, particularmente quando esses projectos utilizam mão de obra intensiva e têm prazos curtos de implementação. Foram utilizados programas de trabalhos públicos nesta área, com vista a alcançar os grupos desfavorecidos, como aqueles que auferem baixos rendimentos e os desempregados de longa duração.

Resumidamente, as iniciativas políticas voluntaristas e oportunas, que têm como objectivo impulsionar uma procura eficaz através de estratégias de transferências financeiras direccionadas, da criação de emprego e da poupança, bem como da assistência extra aos grupos e aos sectores vulneráveis foram geralmente favoráveis para o processo de recuperação. Além disso, o diálogo social caracterizou de forma proeminente o processo de identificação de políticas de amortecimento da crise.

Os países basearam-se nestes princípios em diferentes graus, a fim de identificarem as necessidades específicas do seu país. Na Austrália e no Brasil, dois grandes exportadores de produtos de consumo, com uma forte procura interna e um espaço fiscal adequado, a recuperação económica foi apoiada por grandes investimentos em infra-estruturas e pelas despesas das famílias – das quais o aumento da assistência social a grupos direccionados foi um catalisador significativo. Na Austrália, a assistência direccionada aos grupos vulneráveis e a salvaguarda dos postos de trabalho ajudou a manter o emprego, até que a

actividade económica recuperasse. Os dois países possuem fortes elementos de diálogo social no processo de tomada de decisão.

Em países com uma recuperação económica mais atenuada, as políticas específicas do emprego e sociais ajudaram a equilibrar o mercado de trabalho e providenciaram um apoio crucial aos mais necessitados. A diversidade de pequenas iniciativas no mercado de trabalho no Canadá deram um apoio direccionado aos desempregados e aos trabalhadores vulneráveis. Na Alemanha e na República da Coreia, as supressões de emprego foram limitadas através da realização de melhorias nos sistemas existentes de desemprego parcial; enquanto na República da Coreia, a moderação da negociação salarial com os parceiros sociais desempenhou um papel fundamental, bem como o direccionamento da assistência social aos grupos mais vulneráveis, particularmente aos jovens e aos novos desempregados. A resposta do mercado de trabalho do Egipto consistiu igualmente em antecipar o investimento em projectos de orçamento público, bem como em projectos de infra-estruturas, numa tentativa de aumentar o consumo doméstico e de estabilizar a situação do emprego. O país tentou igualmente enfrentar a crise alimentar e a consequência da crise financeira global simultaneamente com medidas iniciais que tinham como objectivo o aumento dos salários mínimos e da assistência social às famílias com baixos rendimentos.

C. Observações finais

Apesar dos estimulantes sinais de recuperação económica, a crise continua a colocar sérios desafios aos mercados de trabalho de todo o mundo. Esta situação exige a implementação de medidas centradas no emprego a par das linhas do Pacto Global para o Emprego. Apesar de algumas medidas representarem um custo orçamental a curto prazo, os benefícios para o emprego serão significativos.

A eficácia destas medidas será maior se estas forem postas em prática rapidamente. Quanto mais longa for a crise do mercado de trabalho, mais desencorajados ficam os trabalhadores desempregados, abandonando o mercado de trabalho. Neste sentido, a implementação, tão rápida quanto for possível, do Pacto Global para o Emprego ajudará a apoiar a recuperação do mercado de trabalho alcançando objectivos fiscais a médio prazo.

Por fim, a eficácia das respostas à crise centradas no emprego será limitada enquanto não forem enfrentadas as causas que estão na origem da crise. Os planos de auxílio às instituições financeiras alcançaram níveis sem precedentes nos países originários da crise. A factura será elevada para os contribuintes e para as pessoas que perdem o seu emprego. Por conseguinte, é essencial garantir que seja colocado um ponto final nas práticas financeiras e riscos irresponsáveis que antecederam a crise.

Anexo: Cenários de saída da crise

O objectivo do presente Anexo consiste em explicar de que forma foram obtidos os cenários de saída ilustrados na Figura 4. Os cenários constituem o resultado de um pequeno modelo macroeconómico estabelecido para os países do G20. Neste modelo é realizada uma estimativa sobre os efeitos de um aumento da despesa governamental na perda e na criação de emprego. As estimativas sugerem que uma despesa governamental bem concebida ajuda a prevenir a perda de postos de trabalho, apoiando ao mesmo tempo a reinserção dos trabalhadores desempregados no mercado de trabalho. Por uma questão de simplicidade, a análise considera que as medidas relacionadas com a despesa pública têm um impacto directo na procura global (em vez de indirectamente, através do consumo privado), o que irá estimular a procura do trabalho ao nível empresarial.

A análise revela igualmente um efeito de bola de neve dos fluxos de saída e entrada do desemprego sobre as despesas e o endividamento líquido do Estado. Este efeito reflecte por sua vez por estabilizadores automáticos e por despesas pontuais em reacção às mudanças das condições do mercado de trabalho. É essencial ter em conta tal mecanismo para se poder avaliar correctamente a dinâmica entre fiscalidade e mercado de trabalho. Além disso, as equações do fluxo de entrada e saída do desemprego são estimadas em simultâneo, a fim de melhor reflectir os diferentes mecanismos de ajustamento de destruição e de criação de postos de trabalho, bem como a interacção entre estes dois fenómenos.

É importante salientar que o modelo não considera a possível reacção das taxas de juro face aos défices orçamentais mais elevados e ao aumento da dívida pública, o que é provavelmente razoável para os objectivos da presente análise, dadas as estáveis expectativas no que concerne às taxas de juro sobre os títulos da dívida pública para os principais países do G20. Os efeitos retroactivos da política fiscal sobre as variáveis monetárias e a economia real serão avaliados numa investigação posterior.

O modelo é estimado para os países do G20 sobre os quais se encontram disponíveis os dados relevantes, utilizando técnicas de estimativa de dados em painel. A amostra abrange o período compreendido entre 1970-2007, a fim de

fornecer resultados válidos para o ciclo empresarial. As equações que servem de base às simulações apresentadas na Figura 4 podem ser encontradas no website www.ilo.org/inst. Estas foram calculadas através de técnicas de Método dos Momentos.

O cenário de referência considera o comportamento endógeno do sistema, após o choque sobre a procura de emprego observado durante a crise e tendo em conta as reacções políticas até agora observadas. Por conseguinte, o cenário de referência assume uma continuidade das políticas centradas no emprego adoptadas logo após a crise. O cenário da retirada precoce considera que os governos tentam encerrar prematuramente o saldo orçamental, cortando a despesa pública até aos níveis anteriores à crise num prazo de três anos após o impacto total da mesma nos orçamentos governamentais. Este cenário considera que não são tentadas limitações adicionais posteriores, deixando que o sistema se adapte por si só ao choque de políticas.