



2021

Estudo Econômico da América Latina e do Caribe

Dinâmica do mercado de trabalho e políticas
de emprego para uma recuperação sustentável
e inclusiva para além da crise da COVID-19



CEPAL



COVID-19
RESPOSTA

Thank you for your interest in this ECLAC publication



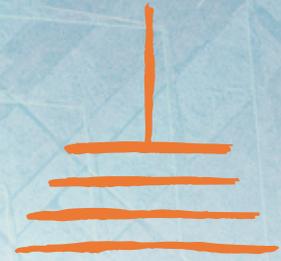
Please register if you would like to receive information on our editorial products and activities. When you register, you may specify your particular areas of interest and you will gain access to our products in other formats.



www.cepal.org/en/publications



www.cepal.org/apps



2021

Estudo Econômico da América Latina e do Caribe

Dinâmica do mercado de trabalho e políticas
de emprego para uma recuperação sustentável
e inclusiva para além da crise da COVID-19



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL



COVID-19
RESPOSTA

Alicia Bárcena
Secretária Executiva

Mario Cimoli
Secretário Executivo Adjunto

Raúl García-Buchaca
Secretário Executivo Adjunto
para Administração e Análise de Programas

Daniel Titelman
Diretor da Divisão de Desenvolvimento Econômico

Sally Shaw
Oficial encarregada da Divisão de Documentos e Publicações

O *Estudo Econômico da América Latina e do Caribe* é um documento anual da Divisão de Desenvolvimento Econômico da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). A elaboração da edição de 2021 foi dirigida por Daniel Titelman, Diretor da Divisão, e a coordenação esteve a cargo de Daniel Titelman e Ramón Pineda Salazar.

Receberam-se contribuições e comentários de Alicia Bárcena, Mario Cimoli e Vianka Aliaga e contou-se com a colaboração da Divisão de Estatísticas, Divisão de Comércio Internacional e Integração, Divisão de Assuntos de Gênero, sedes sub-regionais da CEPAL na Cidade do México e Port of Spain e escritórios nacionais da Comissão em Bogotá, Brasília, Buenos Aires, Montevidéu e Washington, D.C.

As seções do primeiro capítulo, "Panorama regional", baseiam-se em insumos preparados pelos seguintes especialistas: Cecilia Vera, Albert Bredt, Pablo Carvallo e José Antonio Sánchez (tendências da economia mundial e setor externo), Esteban Pérez-Caldentey e Francisco Villareal (liquidez global), Claudio Aravena (atividade econômica), Sonia Gontero e Claudio Aravena (emprego e salários), Ramón Pineda Salazar e Alejandra Acevedo (preços), Noel Pérez Benítez, Michael Hanni, Ivonne González e Jean Baptiste Carpentier (política fiscal), Ramón Pineda Salazar, Alejandra Acevedo, Christine Carton, Francis Peñaloza e José Antonio Sánchez (políticas monetária, cambial e macroprudencial), Cecilia Vera, Claudio Aravena, Pablo Carvallo e Albert Klein (projeções econômicas), com a colaboração das sedes sub-regionais e escritórios oficinas nacionais.

Os capítulos da segunda parte, "Dinâmica do mercado de trabalho e políticas de emprego para uma recuperação sustentável para além da crise da COVID-19", foram coordenados por Daniel Titelman, Sonia Gontero e Ramón Pineda Salazar. Em sua elaboração participaram Claudio Aravena, Sonia Gontero, Ramón Pineda Salazar e Jürgen Weller e contou-se com a colaboração de Sonia Albornoz, Emanuel Menendez, sedes sub-regionais e escritórios nacionais da CEPAL. Além disso, utilizaram-se materiais preparados por Cristina Fernández, Matías Gómez, Angel Martín Caballero, Jesibé Mejía, Javiera Ravest, María Eugenia Rodríguez, Juan Manuel Salazar-Xirinachs, Evelyn Vezza e Omar Zambrano.

As notas sobre os países foram elaboradas pelos seguintes especialistas: Alejandra Acevedo, Olga Lucía Acosta, Sonia Albornoz, Dillon Alleyne, Anahí Amar, Claudio Aravena, Albert Bredt, Christine Carton, Pablo Carvallo, Martín Cherkasky, Georgina Cipoletta, Lia Fain, A. Randolph Gilbert, Sonia Gontero, Enrique González, Camila Gramkow, Michael Hanni, Michael Hendrickson, Albert Klein, Álvaro Lalanne, Jesús López, Sara Lynn, Sheldon McLean, Carlos Mussi, Roberto Orozco, Ramón Padilla, Machel Pantin, Francis Peñaloza, Juan Pérez, Noel Pérez Benítez, Esteban Pérez-Caldentey, Ramón Pineda Salazar, José Porcile, Juan Carlos Rivas, Indira Romero, José Antonio Sánchez, Jesús Santamaría, Nyasha Skerrette, Juan Guillermo Valderrama, Cecilia Vera, Francisco Villarreal e Sheng Zhao. Sonia Albornoz esteve a cargo do anexo estatístico.

Notas explicativas

- Os três pontos (...) indicam que os dados faltam, não constam separadamente ou não estão disponíveis.
- O travessão (-) indica que a quantidade é nula ou desprezível.
- A vírgula (,) é usada para separar os decimais.
- A palavra "dólares" refere-se a dólares dos Estados Unidos, salvo indicação em contrário.
- A barra (/) colocada entre cifras que expressem anos (por exemplo, 2013/2014) indica informação corresponde a um período de 12 meses que não coincide necessariamente com o ano civil.
- Devido a que às vezes se arredondam as cifras, os dados parciais e as porcentagens apresentados nos quadros nem sempre somam o total correspondente.

Publicação das Nações Unidas

LC/PUB.2021/11

Distribuição: G

Copyright © Nações Unidas, 2021

Todos os direitos reservados

Impresso nas Nações Unidas, Santiago

S.21-00394

Esta publicação deve ser citada como: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), *Estudo Econômico da América Latina e do Caribe, 2021, Resumo Executivo* (LC/PUB.2021/11), Santiago, 2021.

A autorização para reproduzir total ou parcialmente esta obra deve ser solicitada à Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Divisão de Documentos e Publicações: publicaciones.cepal@un.org. Os Estados membros das Nações Unidas e suas instituições governamentais podem reproduzir esta obra sem autorização prévia. Somente se solicita que mencionem a fonte e informem à CEPAL tal reprodução.



Apresentação e resumo executivo

Apresentação

Em sua edição número 73, que corresponde a 2021, o *Estudo Econômico da América Latina e do Caribe* consta de três partes. A primeira parte resume o desempenho da economia regional em 2020 e analisa sua evolução durante os primeiros meses de 2021, bem como as perspectivas de crescimento para 2021 e 2022. Do mesmo modo, examina os fatores externos e internos que incidiram no desempenho econômico da região durante 2020, sua evolução em 2021 e a maneira em que condicionarão o crescimento econômico nos próximos anos.

A segunda parte examina as repercussões da crise gerada pela pandemia da doença causada pelo coronavírus (COVID-19) nos mercados de trabalho da região e faz uma comparação com a trajetória histórica desses mercados, com ênfase especial na avaliação do impacto desigual da pandemia no emprego de mulheres e jovens. Também apresenta as perspectivas dos mercados de trabalho regionais num contexto de profundas transformações tecnológicas, destacando os desafios para as políticas trabalhistas e examinando os riscos e as oportunidades que provêm da introdução das novas tecnologias. Do mesmo modo, destaca as características e os desafios do trabalho relacionado com plataformas digitais e o teletrabalho. A segunda parte sintetiza as políticas trabalhistas implementadas desde o início da crise e assinala os principais desafios de política que a região enfrentará para alcançar uma recuperação transformadora com empregos decentes.

A terceira parte, que está disponível no site da CEPAL (www.cepal.org), contém as notas sobre o desempenho econômico dos países da América Latina e do Caribe em 2020 e no primeiro semestre de 2021, bem como os respectivos anexos estatísticos. A informação apresentada foi atualizada até 30 de julho de 2021.

Resumo executivo

A. Situação econômica e perspectivas para 2021 e 2022

Espera-se que a economia mundial cresça quase 6% em 2021 e 4,5% em 2022. Contudo, as perspectivas econômicas mostram crescentes divergências entre países, que refletem, por um lado, importantes assimetrias no acesso às vacinas, o que afeta significativamente a capacidade de acelerar a normalização das atividades econômicas, e, por outro, assimetrias na capacidade dos países para manter políticas fiscais e monetárias expansivas. Cabe assinalar que, enquanto o vírus SARS-CoV-2 mantiver alta circulação no âmbito mundial, a recuperação não está assegurada, nem sequer nos países que conseguiram uma alta taxa de vacinação.

Em 2021 o grupo de economias desenvolvidas crescerá 5,5%, com uma cifra de crescimento dos Estados Unidos de quase 7%. A zona do euro, por sua vez, crescerá 4,7%, enquanto o Japão crescerá cerca de 3% e o Reino Unido em torno de 7%. Dentro do grupo de economias emergentes — que cresceriam 6,2% neste ano — destaca-se a China, com um crescimento de 8,4%, e a Índia, com 9,2%. Por outro lado, prevê-se um menor dinamismo em algumas sub-regiões emergentes, como Oriente Médio e África do Norte (4%) e África Subsaariana (3,4%).

Em 2022 espera-se que a economia mundial cresça 4,5% em média. As economias desenvolvidas cresceriam 4,2% devido ao rápido avanço nos processos de vacinação e aos maiores estímulos fiscais nos Estados Unidos, enquanto as economias emergentes cresceriam 5%, impulsionadas pelas economias emergentes e em desenvolvimento da Ásia (6,4%), inclusive China e Índia.

O crescimento das economias desenvolvidas reflete, além das melhorias nas condições de saúde, os enormes esforços fiscais realizados em 2020 e a manutenção desses estímulos em 2021. Em 2020 as economias avançadas mobilizaram 6,3 trilhões de dólares em medidas destinadas a gastos e alívio fiscal e 5,2 trilhões de dólares em instrumentos de liquidez, cifras que equivalem a 12,7% e 11,3% do PIB, em média, para paliar os efeitos econômicos e sociais da pandemia. Por sua vez, nos países emergentes a resposta fiscal alcançou uma magnitude menor, de somente 4% do PIB em gastos adicionais e alívio fiscal¹.

Os pacotes fiscais no mundo desenvolvido procuraram não só mitigar os efeitos da pandemia no curto prazo, mas também assentar as bases para a recuperação e o crescimento posterior. A União Europeia aprovou o quadro financeiro plurianual para o período 2021-2027 no valor de 1,8 trilhão de euros, o que representa cerca do dobro dos recursos do quadro financeiro plurianual anterior. O quadro para 2021-2027 inclui um novo mecanismo temporário (NextGenerationUE) destinado a financiar um amplo plano de recuperação econômica de 750 bilhões de euros. Os Estados Unidos aprovaram o Plano Americano de Resgate Econômico de 2021 (*American Rescue Plan Act*), com estímulos de 1,9 trilhão de dólares orientados a financiar a vacinação, fortalecer as redes de saúde, proporcionar alívio econômico às famílias, ampliar os benefícios do seguro-desemprego e manter o apoio às empresas. Este plano de estímulo, somado aos implementados em 2020, leva a resposta fiscal dos Estados Unidos à COVID-19 a cerca de 25% do PIB².

¹ Veja Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), *Panorama Fiscal da América Latina e do Caribe, 2021* (LC/PUB.2021/5-P), Santiago, 2021, e Fundo Monetário Internacional (FMI), *Fiscal Monitor: A Fair Shot*, abril de 2021.

² Além disso, existe um acordo entre representantes dos dois partidos para um programa de investimento em infraestrutura de 1,2 trilhão de dólares durante os próximos oito anos, que inclui 550 bilhões de dólares em gastos novos. Este programa ainda está em processo de aprovação.

Os efeitos que a crise da pandemia de COVID-19 provocou tampouco foram simétricos. Enquanto em 2020 perderam-se mais de 140 milhões de empregos no âmbito mundial, a riqueza mundial aumentou 7,4% devido ao crescimento dos mercados de ações, valorização do setor imobiliário, baixas taxas de juros e poupança imprevista em consequência do confinamento. Este aumento não foi uniforme: cresceu 12,4% no Canadá e nos Estados Unidos, 9,2% na Europa e 4,4% na China, mas na Índia diminuiu 4,4% e na América Latina e no Caribe caiu 11,4%. Também se observam diferentes capacidades de acesso às vacinas, com alta concentração da aquisição de vacinas pelos países mais desenvolvidos; assim, por exemplo, em 22 de agosto de 2021, na União Europeia 55,6% da população havia completado o esquema de vacinação, nos Estados Unidos e no Canadá esta cifra alcançava 53,0%, enquanto era de apenas 24,5% no âmbito mundial. No caso da América Latina e do Caribe, a cifra ascendia a 24,8% (América do Sul 26,8%, América Central e México 22,4% e Caribe somente 5,8%)³.

O crescimento da economia mundial está sujeito a incertezas que podem ter efeitos diretos no crescimento da América Latina e do Caribe. Às incertezas derivadas da trajetória da pandemia, como o lento avanço mundial da vacinação que permitiria que o vírus sofra ainda mais mutações e seja difícil de controlar, se somam aquelas que podem levar a um ajuste das políticas expansivas nos países desenvolvidos. As condições financeiras poderiam piorar a partir de uma reavaliação das perspectivas da política monetária nas economias avançadas, se as expectativas de inflação aumentarem mais rapidamente do que previsto. Esses elementos implicariam maiores restrições para as economias da região, o que afetaria sua capacidade de recuperação.

O comércio mundial seguiu a trajetória do PIB mundial e nos primeiros quatro meses de 2021 cresceu a taxas interanuais de dois dígitos, principalmente devido à baixa base de comparação constituída pelos mesmos meses de 2020. Por este motivo, estas taxas se moderariam no transcurso do ano e espera-se um crescimento do volume de comércio em torno de 8% em 2021.

A recuperação do comércio mundial esteve acompanhada de aumento dos preços dos produtos básicos que a região exporta, que em 2021 seriam 38% mais altos em média. Projeta-se que os preços dos produtos energéticos, fundamentalmente o petróleo, serão 58% mais altos em comparação com seu nível médio de 2020, os preços de metais e minerais 38% mais altos este ano e os preços dos produtos agroalimentares 20% acima dos níveis médios de 2020. Esta dinâmica é explicada, em grande medida, por uma maior demanda mundial e, no caso dos produtos agrícolas, também por questões de oferta.

Até agora, os mercados financeiros mundiais foram favorecidos pela melhoria da atividade econômica, maiores estímulos fiscais e avanços no controle da pandemia e no processo de vacinação, particularmente nos Estados Unidos e na Europa.

Manteve-se um elevado nível de liquidez mundial; os bancos centrais das principais economias desenvolvidas mantiveram suas taxas em níveis mínimos históricos e continuaram com os programas de compra de ativos, fazendo crescer (embora a um ritmo menor nos últimos meses) o tamanho de seus balanços. Isso fez com que em 2021 a liquidez mundial tenha mantido sua tendência à alta, beneficiando o mercado de ações e os mercados de títulos, que se consolidaram como o principal provedor de liquidez transfronteiriça no âmbito mundial (53% do total no último trimestre de 2020).

A maior importância do mercado de capitais privados foi acompanhada de um aumento da dívida externa dos governos e do setor corporativo não financeiro nas economias em desenvolvimento, inclusive as da América Latina e do Caribe. Isto as

³ Cifras de 22 de agosto, última data disponível. Cálculos com base em Our World in Data [on-line] www.ourworldindata.org.

torna vulneráveis a mudanças nas condições externas, em particular as percepções de risco e a taxa de câmbio nominal. No caso da América Latina e do Caribe, o setor corporativo não financeiro opera com descasamento de moedas, como no resto das regiões em desenvolvimento, e mais de 30% das empresas (com base numa amostra de 23.820 empresas) encontram-se em posição de vulnerabilidade financeira.

Os mercados de capitais são altamente sensíveis às condições financeiras externas e às percepções de risco dos países emissores, o que os torna altamente voláteis e os expõe a reversões súbitas. A tendência anticíclica que os mercados de capitais mostraram pode não perdurar no tempo, o que colocaria a América Latina e o Caribe numa situação de maior vulnerabilidade.

Neste contexto, a ação multilateral tem um papel fundamental na redução das assimetrias e no fortalecimento das perspectivas de crescimento inclusivo e sustentável. Uma área de cooperação multilateral é o acesso equitativo às vacinas; outra consiste em apoiar as economias com limitações financeiras, inclusive as de renda média, para que possam ter acesso sem obstáculos e em condições favoráveis à liquidez internacional. A emissão de direitos especiais de saque (DES) de 650 bilhões de dólares pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) em agosto ajudará a fornecer liquidez mundial de maneira mais rápida, sustentável, menos onerosa e com disponibilidade para todos os países membros do FMI, destinada a impulsionar os ativos de reserva de todas as economias e ajudar a aliviar as limitações de liquidez.

A nova emissão de DES foi distribuída aos membros do FMI de acordo com suas cotas de participação, o que implica que 58% (375 bilhões) foram destinados aos países desenvolvidos e o resto aos países em desenvolvimento e emergentes. Neste sentido, uma nova emissão de DES permitirá fortalecer a posição externa dos países em desenvolvimento e, particularmente no caso da América Latina e do Caribe, dos países menores e mais endividados, entre eles alguns do Caribe. Com o fim de equilibrar a distribuição de DES de acordo com as cotas, contempla-se sua redistribuição dos países desenvolvidos às economias em desenvolvimento.

A nova emissão de DES deveria ser acompanhada de reformas institucionais da arquitetura da dívida multilateral com a criação de um mecanismo multilateral de reestruturação e uma agência multilateral de classificação de crédito, por instrumentos inovadores de financiamento que vinculem a capacidade de reembolso dos países à exposição e à vulnerabilidade destes aos desastres naturais (como no caso das cláusulas sobre furacões) ou aos altos e baixos do ciclo econômico (como no caso dos títulos vinculados à renda nacional ou PIB) e pela emissão de títulos sociais e sustentáveis pelas economias emergentes. A isto também devem somar-se iniciativas como a proposta da Costa Rica de criação de um fundo de solidariedade financiado por países de renda alta que seria denominado Fundo para Aliviar a Economia COVID-19 (FACE).

Como ocorre com os demais países do mundo, as projeções de crescimento dos países da América Latina e do Caribe para 2021 foram revisadas para cima. Depois de sofrer em 2020 a pior contração desde 1900 (-6,8%) e o pior desempenho de todas as regiões em desenvolvimento, espera-se que a região registre uma taxa de crescimento de 5,9% em 2021 e de 2,9% em 2022. Embora a dinâmica de crescimento da região em 2021 responda a melhorias nas condições externas, crescente abertura das economias e flexibilização das medidas de distanciamento físico, corresponde principalmente a uma base de comparação muito baixa em resultado da queda acentuada de 2020.

O crescimento de 5,9% em 2021 não permitirá recuperar o nível do produto de 2019. Somente nove dos 33 países da região conseguiriam isso, enquanto em 2022, com um crescimento médio esperado de 2,9%, outros cinco países alcançariam os níveis de 2019. Além do crescimento esperado em 2021, um dos grandes desafios da região

é manter um crescimento sustentável e inclusivo nos anos seguintes. Este desafio não é menor se considerarmos que a dinâmica de crescimento já era baixa antes da crise e que no período 2014-2019 a região cresceu a uma taxa média de 0,3%, um dos períodos de menor crescimento desde que se tem registro, somente comparável ao sexênio que inclui a Primeira Guerra Mundial e o da Grande Depressão. Além disso, continuam os problemas estruturais que limitaram e explicam o baixo crescimento da região nas últimas quatro décadas.

O nulo crescimento antes da crise, unido à forte contração de 2020, traduziu-se numa queda histórica da ocupação, um aumento sem precedentes do desemprego e aumentos significativos da pobreza e da desigualdade, o que exacerbou ainda mais os problemas estruturais da região. A crise de 2020 também aprofundou a heterogeneidade produtiva da região e provocou numerosos fechamentos de micro, pequenas e médias empresas e a destruição de capital humano e de emprego, o que se soma ao mau desempenho da região em matéria de investimento.

A região mostra uma queda progressiva do investimento, que em 2020 alcançou seu nível mais baixo nas últimas três décadas (17,6% do PIB), além de mostrar a menor proporção em relação ao PIB quando se compara com outras regiões em desenvolvimento e países desenvolvidos. No segundo trimestre de 2020, o investimento total registrou, em termos reais, uma queda anual de 23,4%. Esta queda foi generalizada e permanente nos países da região durante o segundo e o terceiro trimestre desse ano. O aumento observado no primeiro trimestre de 2021 é explicado principalmente pela variação positiva dos estoques, respondendo à falta de demanda que leva à sua acumulação. Os desafios do investimento não passam somente por aumentar seu nível, mas também a que se dirija a setores intensivos em emprego e que apoiem a sustentabilidade ambiental e o aumento da produtividade.

Entre os fatores que influíram na recuperação deste ano, encontram-se a maior flexibilização das condições de oferta interna nos países — em resultado das aberturas que permitem uma maior mobilidade das pessoas —, o aumento da demanda interna — apoiado pelas políticas fiscal e monetária — e uma dinâmica favorável da economia mundial, particularmente dos Estados Unidos e da China, bem como o importante efeito ricochete devido à baixa base de comparação de 2020.

As remessas tiveram um papel central na dinâmica de crescimento da região. Os fluxos de remessas de migrantes para a região aumentaram 32% nos primeiros meses de 2021 em relação ao mesmo período de 2020. Isto é resultado não só da recuperação econômica nas principais economias emissoras, mas também da redução da entrada de remessas durante o segundo trimestre de 2020. Considerando este último fator, cabe esperar que se suavize o crescimento ao longo do ano. Destaca-se o caso do México, onde de janeiro a junho de 2021 as remessas foram 22% mais altas do que no mesmo período de 2020.

Como resultado da dinâmica dos preços das matérias-primas, os termos de troca também terão uma evolução positiva durante 2021 para os exportadores de matérias-primas. A América do Sul, uma sub-região exportadora líquida, registrará um crescimento de quase 12%, enquanto o contrário acontece na América Central, região importadora líquida de combustíveis e também de alimentos — alguns países —, onde os termos de troca piorariam 1% este ano. Por sua vez, no Caribe (excluindo Trinidad e Tobago) espera-se uma queda de 4%, por ser esta sub-região também importadora líquida de energia e alimentos.

No primeiro trimestre de 2021 os fluxos financeiros totais para a região aumentaram em relação ao trimestre anterior, em consonância com as condições financeiras favoráveis do contexto mundial. No segundo trimestre do ano também se estimam fluxos positivos

para a região. Isto é explicado pela menor volatilidade financeira, maior apetite por ativos de risco e um relativo maior controle da pandemia e de seus efeitos econômicos.

Durante 2020, as emissões totais de títulos nos mercados internacionais pelos países da América Latina cresceram 22,5%, impulsionadas pela emissão de títulos soberanos (45% do total), enquanto as emissões do setor corporativo representaram 26% do total em 2020. No primeiro semestre de 2021, as emissões cresceram 3% em relação ao mesmo período de 2020, com um crescimento discreto das emissões soberanas e uma duplicação das emissões corporativas. Destaca-se a importância das emissões de títulos sociais e títulos sustentáveis para financiar projetos sociais e verdes, que consideram metas de médio e longo prazo cujo descumprimento se traduz em elevação da taxa de juros.

O dinamismo das emissões soberanas responde às boas condições financeiras, com baixo risco soberano, o que permite menores taxas de juros. Com efeito, o índice de risco soberano, medido pelo índice de títulos de mercados emergentes (EMBI), baixou até alcançar valores próximos dos que existiam antes da pandemia. Depois de aumentar nos primeiros meses da crise da pandemia, o EMBI diminuiu sustentadamente até chegar a 380 pontos básicos em junho de 2021 no caso da América Latina. Existe um amplo grupo de países da região com valores de EMBI abaixo de 500 pontos básicos.

No que diz respeito à atividade econômica, no primeiro trimestre de 2021 havia-se recuperado 41% do nível da atividade econômica perdida em 2020. A maior queda da atividade econômica ocorreu no segundo trimestre de 2020, quando se registrou uma diminuição anual de 15,4%, enquanto o primeiro trimestre de 2021 mostra uma contração interanual de somente 0,2%.

Há uma importante disparidade no ritmo de recuperação dos países da região. Enquanto alguns continuam mostrando contração no primeiro trimestre de 2021 em relação ao mesmo trimestre de 2020, outros apresentam taxas de crescimento do PIB positivas. O crescimento foi negativo no primeiro trimestre de 2021 em cinco de 18 economias da América Latina, aumentou levemente em oito economias (crescimento inferior a 3%) e somente cinco economias registraram taxas de crescimento acima de 3%.

No âmbito setorial, atividades como hotelaria, restaurantes e outros serviços sofreram duramente os efeitos da crise, que também é muito intensa, mas heterogênea, no comércio atacadista e varejista. As medidas de confinamento também supõem uma drástica queda da atividade de parte do transporte, embora se mantenham ativos os serviços para atividades essenciais. Alguns setores, como o agropecuário e o de serviços básicos, foram extremamente resilientes, e outros, como o das manufaturas, se recuperaram rapidamente das quedas, sendo os únicos setores a mostrar taxas de crescimento anuais positivas no primeiro trimestre de 2021.

No primeiro trimestre de 2021, o investimento foi o único componente do gasto que contribuiu ao crescimento do PIB. No mesmo trimestre, o consumo total manteve sua contribuição negativa, com uma queda de 1,6% em relação ao mesmo trimestre do ano anterior, o que significa cinco trimestres de taxas de crescimento negativo. Esse mau desempenho foi determinado pela lenta recuperação dos postos de trabalho perdidos, já que ainda falta recuperar 12,3 milhões de empregos para alcançar os níveis de ocupação anteriores à pandemia, e pela redução dos salários reais. No mesmo período, o investimento mostrou um aumento significativo e generalizado, de 11% em relação ao mesmo trimestre do ano anterior, tanto devido à reativação das obras de construção que começam a conviver com as quarentenas como ao aumento do uso de máquinas e equipamentos, que levou a um aumento da demanda.

Como se analisa na segunda parte deste *Estudo Econômico*, os efeitos no mercado de trabalho da crise provocada pela pandemia de COVID-19 foram muito maiores do

que os de crises anteriores, observando-se perda nos níveis de ocupação, queda na participação no mercado de trabalho e aumentos na taxa de desemprego muito mais acentuados. Por diversas razões, o impacto da crise foi maior no emprego feminino e nos grupos mais vulneráveis, como os jovens, migrantes e trabalhadores menos qualificados. Entre 2019 e 2020 o número de ocupados sofreu uma redução de quase 25 milhões de pessoas, das quais cerca de 13 milhões são mulheres. Isso traduziu-se numa taxa de desocupação feminina média de 11,9% em 2020, superior aos 9,3% de 2019. Por sua vez, a taxa de desocupação dos homens em 2020 foi de 9,3%, em comparação com os 6,9% registrados em 2019. Estes níveis de desocupação teriam sido maiores se muitos trabalhadores não tivessem saído do mercado de trabalho. Com efeito, a taxa de participação feminina caiu de 51,4% em 2019 para 46,9% em 2020, enquanto a taxa de participação masculina passou de 74,7% para 69,6%. Esta redução na taxa de participação feminina a situa em níveis similares aos de 2001.

Apesar do aumento no número de ocupados, no primeiro trimestre de 2021 a região somente conseguiu recuperar 58% do total dos empregos perdidos durante a crise. Para 2021 em seu conjunto, estima-se que a taxa de participação no mercado de trabalho aumentará 3,4 pontos percentuais, ao passar de 57,7% em 2020 para 61,1% em 2021. Contudo, este aumento será maior para os homens do que para as mulheres: os homens recuperariam níveis de participação similares aos anteriores à crise, enquanto as mulheres recuperariam taxas de participação similares às registradas em 2008, equivalentes a 49%.

O lento aumento nos níveis de ocupação e as maiores taxas de participação permitem prever que a taxa de desocupação em 2021 seria maior do que em 2020. A taxa de desocupação aumentaria e chegaria a 11% em 2021, em comparação com 10,5% em 2020. Assim como ocorreu com as taxas de participação, ao decompor por sexo, as mulheres mostram um pior resultado, já que sua taxa de desocupação seria 12,7%, três pontos percentuais superior à dos homens (9,7%).

Conforme já assinalado, para além da recuperação em 2021, cabe esperar uma lenta dinâmica do crescimento econômico nos próximos anos, o que não permitirá uma rápida recuperação do nível de ocupação nem melhorias da qualidade do emprego. Por isso, será essencial implementar políticas que impulsionem a criação de empregos de qualidade. Especial atenção merecerá o fomento do emprego nos grupos mais afetados durante a crise, como mulheres, jovens e migrantes. Do mesmo modo, é necessário apoiar os setores produtivos com maiores possibilidades de criação de postos de trabalho e propiciar um aumento na formalização dos mercados de trabalho. No médio prazo, estes desafios serão ainda maiores se a região não romper a dinâmica de baixo crescimento que exibia antes da crise gerada pela COVID-19.

Em 2020, a política fiscal mostrou-se uma ferramenta de política econômica fundamental para responder à crise provocada pela pandemia de COVID-19. Os países da região anunciaram importantes pacotes de medidas fiscais que, em média, representaram 4,6% do PIB, para fortalecer os sistemas de saúde pública, apoiar a renda das famílias e proteger a estrutura produtiva. Estes esforços traduziram-se em aumento do gasto público, que alcançou um nível histórico na América Latina. Ao mesmo tempo, a receita pública registrou uma contração importante, em resultado dos choques no consumo privado e na renda bruta nacional. Tomadas em conjunto, estas tendências provocaram importantes déficits fiscais e um aumento significativo da dívida pública.

Em 2021 começa-se a observar uma melhoria na situação fiscal da região. A reativação da atividade econômica e os maiores preços dos recursos naturais não renováveis está incidindo num aumento da receita pública na América Latina, o que reflete um aumento da arrecadação dos principais impostos, como o imposto sobre o

valor agregado e o imposto sobre a renda, no primeiro semestre de 2021. Em alguns países, particularmente nos países produtores de minerais, a receita fiscal proveniente dos recursos naturais não renováveis está sendo um fator importante por trás da dinâmica da receita total. No Caribe também se prevê uma melhoria da receita pública em 2021.

Do lado do gasto, as projeções oficiais dos países indicam um menor crescimento do gasto público como porcentagem do PIB na América Latina. Durante o primeiro semestre de 2021 registrou-se redução nos gastos por transferências correntes e subsídios. Ao mesmo tempo, os países da região anunciaram a intenção de impulsionar o investimento público como instrumento para reativar a atividade econômica e criar empregos, o que se traduziu em maiores despesas de capital em vários países. Embora se preveja que os pagamentos de juros se mantenham estáveis em média, observam-se crescentes pressões em alguns países. No Caribe as estimativas oficiais projetam que o gasto público manteria uma trajetória expansiva durante o ano, destacando-se o dinamismo do investimento público. Não obstante, a execução das despesas de capital dependerá, em parte, dos recursos à disposição dos países desta sub-região, particularmente as doações.

Com base nas projeções oficiais das trajetórias de receita e despesa pública, espera-se uma melhoria nos balanços fiscais da América Latina. No encerramento do ano espera-se que o resultado global do governo central, em média, alcance -5,5% do PIB, em comparação com -6,9% do PIB de 2020. O resultado primário se situaria em -2,9% do PIB, face a -4,2% do PIB em 2020. No Caribe os balanços melhorariam, com um resultado global de -6,2% do PIB, face a -7,3% do PIB em 2020, e um resultado primário de -3,1% do PIB em comparação com -4,6% do PIB em 2020. Embora de menor magnitude do que no ano anterior, estes déficits na região gerariam pressões sobre o financiamento e a cobertura do serviço da dívida pública. Neste sentido, o endividamento dos governos centrais se manterá em níveis elevados.

A fragilidade do processo de recuperação e a necessidade imperativa de alcançar uma transformação econômica e social sublinham o papel catalítico que o setor público deve desempenhar na América Latina e no Caribe. Não obstante, o fortalecimento da capacidade fiscal do Estado apresenta desafios importantes. Assim, é necessária uma reorientação estratégica do gasto público para convertê-lo num instrumento de desenvolvimento. Neste sentido, é necessário vincular as ações para enfrentar a emergência com ações estratégicas de médio e longo prazo. No curto prazo, é necessário manter programas de transferências sociais de emergência e de apoio a setores produtivos para evitar a quebra maciça de micro, pequenas e médias empresas (MPME) e impulsionar políticas para empregos de qualidade. Outra prioridade é canalizar o gasto público para a universalização dos sistemas de proteção social, saúde, cuidado e educação e criar o espaço fiscal para torná-los sustentáveis do ponto de vista financeiro. Além disso, é indispensável dinamizar o investimento para reverter sua persistente queda, que fez com que a América Latina e o Caribe tenham a menor taxa de investimento em relação a outras regiões. Adicionalmente, é necessário incorporar um enfoque de gênero na política fiscal, através da análise dos efeitos distributivos da aplicação deste enfoque nas políticas de receita, gasto e investimento e no ciclo orçamentário.

Criar o espaço fiscal necessário para sustentar uma política de gasto expansiva exige medidas para ter acesso a financiamento e reduzir perdas tributárias no curto prazo e fortalecer a receita fiscal de forma progressiva no médio prazo. No curto prazo, é fundamental eliminar a evasão tributária, que representou uma perda de recursos de 325 bilhões de dólares em 2018 (equivalentes a 6,1% do PIB regional). Também é preciso reavaliar os gastos tributários, que representaram receitas não recebidas de 3,7% do PIB. No médio prazo, é indispensável impulsionar a arrecadação tributária progressiva para dar sustentabilidade ao gasto público; para isso, deve-se consolidar os impostos

sobre a renda, estender o alcance dos impostos sobre a propriedade e o patrimônio (riqueza), revisar e atualizar de forma progressiva os royalties sobre a exploração de recursos não renováveis e considerar impostos sobre a economia digital, ambientais e relacionados com a saúde pública.

A sustentabilidade e orientação da política fiscal requer novos pactos sociais e fiscais que contribuam de forma sinérgica à reativação da economia, do investimento e do emprego, à igualdade, à redução das desigualdades de gênero e à ação climática. Estes pactos são uma peça necessária para gerar as condições sociais, políticas e econômicas que permitam dar um horizonte expansivo à política fiscal, evitando demandas prematuras de consolidação e austeridade que prejudiquem a recuperação.

O financiamento para o desenvolvimento e a cooperação internacional devem desempenhar um papel-chave para aumentar a capacidade dos países de manter políticas fiscais expansivas, além de fortalecer a arquitetura da dívida de modo que seja mais propícia a um desenvolvimento econômico sustentável. Contudo, o financiamento das instituições financeiras internacionais colocado à disposição da comunidade internacional tem sido menor do que o da crise financeira mundial. O FMI concedeu fundos equivalentes a 113 bilhões de dólares às economias em desenvolvimento. Se excluirmos o montante das linhas de crédito flexíveis, o financiamento total desta instituição se situou em 67 bilhões de dólares. Este montante é inferior aos compromissos de financiamento do FMI durante a crise financeira mundial de 2008-2009, que alcançaram 75 bilhões de dólares entre janeiro e setembro de 2009.

Para responder ao aumento das necessidades de liquidez dos países em desenvolvimento, inclusive os da região, a Diretoria Executiva do FMI aprovou uma nova emissão de direitos especiais de saque (DES) em agosto de 2021. O consequente aumento das reservas internacionais proporcionará um importante colchão financeiro mediante a redução do risco e o fortalecimento da posição financeira externa dos países. Esta nova emissão de DES deveria ser complementada com mecanismos para realocá-los dos países desenvolvidos aos países em desenvolvimento. Os países em desenvolvimento poderiam utilizar DES destinados à estabilidade financeira, enquanto os países desenvolvidos poderiam doar seus DES a fundos fiduciários multilaterais e regionais para a provisão de bens públicos.

A redistribuição da liquidez também pode ser canalizada mediante a criação de fundos multilaterais, como o Fundo para Aliviar a Economia COVID 19 (FACE) proposto pelo Governo da Costa Rica, e o fortalecimento da cooperação regional mediante o aumento da capacidade de empréstimo e resposta dos bancos de desenvolvimento regionais, sub-regionais e nacionais, bem como de outras instituições regionais.

O acesso a um maior financiamento deve ser complementado com medidas de política destinadas a reformar a arquitetura da dívida internacional. Isto suporia criar um mecanismo multilateral de reestruturação da dívida e uma agência multilateral de classificação do crédito. Também é preciso ampliar o alcance da Iniciativa de Suspensão do Serviço da Dívida promovida pelo Grupo dos 20 (G20), de modo a abranger todas as partes interessadas pertinentes (quer dizer, o setor privado e as instituições multilaterais) e os países vulneráveis de renda média. Além disso, a iniciativa deve ser prolongada para além de 2021. Isto deveria ser acompanhado de um maior uso de diferentes instrumentos inovadores destinados a evitar o endividamento excessivo e aumentar a capacidade dos países para cobrir o pagamento e o serviço da dívida.

A forte contração da demanda agregada devido à crise da COVID-19 levou a inflação regional durante 2020 a níveis historicamente baixos. No fim de 2020 a inflação média das economias da América Latina e do Caribe foi de 3,0%, 0,1 ponto percentual inferior à de 2019. No total, 21 economias registraram queda da inflação durante 2020 e em nove delas essa queda superou um ponto percentual.

O comportamento da inflação foi muito diferenciado ao longo de 2020: enquanto no primeiro semestre de 2020 registrou-se uma forte redução, a partir de maio de 2020 houve aumento. A forte contração da demanda agregada interna sustentou a queda da inflação durante o primeiro semestre de 2020, enquanto o aumento nos preços dos alimentos, da energia e de outros insumos produtivos cujo processo de comercialização havia sido afetado desde o início da pandemia e a maior volatilidade cambial impulsionaram seu aumento a partir do segundo semestre de 2020.

Apesar dessa dinâmica, em 2021 a inflação se mantém relativamente baixa, com a inflação subjacente em níveis similares aos anteriores à crise, o que reflete a fraqueza persistente da demanda agregada interna.

Neste contexto, durante 2020 a maioria dos bancos centrais da região ajustou os instrumentos de política monetária para estimular a desanimada atividade econômica resultante da pandemia. Por um lado, os baixos níveis de inflação e as menores perspectivas de crescimento fizeram com que os bancos centrais que usam a taxa de juros como principal ferramenta a reduzissem, enquanto os bancos que usam agregados os expandiram mediante aumentos das emissões primárias e reduções das taxas de encaixe legal. Além disso, os bancos centrais da região também empregaram instrumentos “não convencionais” para ampliar o crédito, tanto ao setor privado como ao setor público, inclusive a compra definitiva de títulos em poder dos bancos, o estabelecimento em conjunto com o fisco de programas de financiamento para empresas e famílias e o aumento do uso do financiamento direto aos governos da região.

Os esforços das autoridades monetárias provocaram uma redução das taxas de juros ativas e durante 2020 estas diminuíram na grande maioria das economias da região em relação ao nível informado no fim de 2019, observando-se quedas nas médias anuais das taxas ativas em 23 das 26 economias sobre as quais se dispõe de informação. Durante os primeiros quatro meses de 2021 a situação mudou e em 14 economias da região as taxas ativas subiram, com uma alta média de 2,2 pontos percentuais. Apesar desse aumento, os níveis das taxas ativas em abril de 2021 eram mais baixos do que os observados em dezembro de 2019 em 20 das 26 economias sobre as quais se dispõe de informação.

As medidas para estimular o crédito tiveram um impacto positivo sobre o crédito real ao setor privado no curto prazo, melhorando sua taxa de variação no segundo ou terceiro trimestre de 2020 em 18 economias das 25 sobre as quais se dispõe de informação. Contudo, este impulso perdeu força e entre o primeiro e o segundo trimestre de 2021 observam-se quedas do crédito real ao setor privado em 15 países em relação aos mesmos períodos do ano anterior. Esta perda de dinamismo do crédito possivelmente estaria refletindo menores impulsos dos programas creditícios e a menor capacidade ou disposição das empresas e pessoas físicas para seguir aumentando suas dívidas ante expectativas de prolongamento da crise.

No início de 2020, os bancos centrais tiveram que lidar com episódios críticos de saídas maciças e repentinas de capitais, excessivas flutuações nas moedas e aumentos dos prêmios por risco enquanto deviam evitar o colapso da atividade econômica. Nessas circunstâncias adversas, as autoridades monetárias da região aplicaram um conjunto amplo de ferramentas macroprudenciais para preservar a estabilidade macroeconômica e financeira face à acumulação de riscos elevados nos setores reais, financeiros e externos das economias da região. Entre estes esforços, destaca-se a ênfase na gestão das reservas internacionais para responder de maneira pragmática, flexível e rápida a possíveis fatores desestabilizadores que poderiam acentuar a volatilidade cambial, impulsionar uma reversão nas entradas de capital ou aumentar a possibilidade de crises bancárias. Com este fim, as autoridades monetárias da região fortaleceram sua posição de liquidez internacional, com o que as reservas da região aumentaram 4,6% durante 2020, ou seja, 39,318 bilhões de dólares no total.

Além disso, as autoridades monetárias e financeiras adequaram as normas prudenciais existentes antes da crise de maneira que as instituições financeiras pudessem absorver perdas e impedir a restrição da oferta de crédito, como costuma ocorrer em fases recessivas. Também se fez um uso ampliado da flexibilidade das normas macroprudenciais permitindo às entidades operar abaixo dos umbrais de capital requerido e outros colchões de capital acíclicos, modificando inclusive as ponderações de risco e permitindo não incluir certos créditos vinculados aos programas de apoio no cálculo dos requisitos de capital ou no limite de alavancagem dos bancos. Por outro lado, acentuaram-se as medidas para aumentar a liquidez das instituições financeiras, como as mudanças relacionadas aos encaixes legais segundo diversas modalidades — em termos de taxa, moeda local ou divisas, ou em função de depósitos específicos, entre outros — ou relacionados ao coeficiente de cobertura de liquidez.

No curto e médio prazo deve-se reforçar a política macroprudencial e de regulação dos fluxos de capital para evitar estigmas permanentes que poderiam afetar a recuperação da atividade econômica com crescimento sustentado, inclusivo e gerador de empregos.

B. Dinâmica do mercado de trabalho e políticas de emprego para uma recuperação sustentável e inclusiva para além da crise da COVID-19

A segunda parte do *Estudo Econômico 2021* analisa os desafios que os países da região enfrentarão para dinamizar o mercado de trabalho, recuperar os empregos perdidos durante a crise, reduzir a informalidade e avançar rumo a mercados de trabalho com empregos decentes.

A pandemia gerada pelo coronavírus desencadeou uma crise sem precedentes nos mercados de trabalho da região, com quedas históricas no número de ocupados (9,0%) e na participação (4,9 pontos percentuais) e aumentos igualmente históricos nas taxas de desocupação (2,5 pontos percentuais). A conjunção de um choque de demanda (externa e interna) e um choque de oferta (fundamentalmente interno) gerado pelas medidas de confinamento e restrições a certas atividades é a causa da grave disrupção da atividade econômica e do consequente transtorno nos mercados de trabalho da região.

O impacto da crise gerou em 2020 a maior contração do PIB dos últimos 100 anos e uma queda do emprego não vista nas últimas sete décadas. Um elemento a ser destacado é que os mercados de trabalho formais foram os mais protegidos pelas políticas, o que se traduziu em maior destruição de postos de trabalho no setor informal das economias da região, aumentando os riscos de maior desigualdade na região.

Em consequência da crise, a região mostra acentuados retrocessos na participação no mercado de trabalho, especialmente a participação feminina, pondo fim a mais de 30 anos de crescimento contínuo dessa participação. O acentuado impacto da crise na inserção feminina no mercado de trabalho é resultado não só da elevada participação das mulheres em atividades muito restringidas durante a pandemia, como o comércio e o turismo, mas também do maior peso das atividades não remuneradas vinculadas ao cuidado do lar (crianças, idosos e doentes) que recaí sobre as mulheres.

Antes da crise, a região já mostrava um esgotamento do ritmo do crescimento do emprego, sendo a década 2010-2019 a de menor crescimento do número de ocupados desde 1950. A América Latina e o Caribe tendem a ser uma das regiões com menor crescimento do emprego, o que reflete certas limitações estruturais da região que dificultam a geração de empregos. A recuperação da atividade econômica que se espera para 2021 também impulsionará uma recuperação do emprego na região. Contudo, em 2021 nem a atividade econômica nem o emprego recuperarão os níveis anteriores à crise.

A pandemia de COVID-19 poderia acelerar as mudanças estruturais nos mercados de trabalho da região, impulsionadas por processos de inovação e automatização que poderiam implicar mudanças de médio e longo prazo na relação produto-emprego, podendo traduzir-se em subutilização do fator trabalho. Por isso, num contexto como o atual, as economias da região devem impulsionar políticas que promovam uma recuperação transformadora com investimento destinado à incorporação de inovações tecnológicas, transição energética e geração de mais e melhores empregos, aumentando o espaço para a expansão das micro, pequenas e médias empresas, já que estas desempenham um papel central numa estratégia de desenvolvimento favorável ao crescimento inclusivo.

A natureza e a dimensão da atual crise significam um grande desafio para os gestores de política da região e exigem grandes esforços para a formulação e execução de políticas que atenuem o impacto imediato na população, especialmente nos grupos tradicionalmente mais vulneráveis, e para propiciar uma recuperação transformadora com maior crescimento econômico e maior geração de empregos de qualidade. Neste sentido, é necessário adotar políticas integrais que, no curto prazo, sustentem o emprego e o tecido produtivo, protejam a renda dos mais prejudicados e apontem a uma transformação produtiva que permita a criação e a sustentação de empregos de qualidade. Para isso, é necessário formular novas políticas trabalhistas que procurem atualizar as qualificações dos trabalhadores, coordenar os processos de ajuste entre a oferta e a demanda de trabalho e promover a criação de empregos produtivos. De acordo com esta visão integral, é necessário impulsionar medidas de capacitação, programas de emprego público, subsídios ao emprego, programas de apoio ao autoemprego e ao microempreendimento e serviços de emprego e infraestrutura de intermediação laboral. Essas políticas são usadas amplamente nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e se mostraram muito eficazes para aumentar o emprego, melhorar a equidade, melhorar a mobilidade da mão de obra e a qualidade dos empregos e reduzir a pobreza.

Assim, a segunda parte do *Estudo* examina as repercussões da crise gerada pela COVID-19 nos mercados de trabalho da região e faz uma comparação com a trajetória histórica desses mercados. Do mesmo modo, contrasta as reações do mercado de trabalho na atualidade com a dinâmica exibida em outros episódios de crise (sistêmicas ou específicas) para comparar as dimensões de crises anteriores e da crise atual e também para caracterizar os processos de recuperação da atividade econômica nesses episódios e o desempenho do mercado de trabalho. Atribui-se ênfase especial ao impacto desigual da pandemia no emprego das mulheres e dos jovens; embora esses grupos costumem ser os principais e tradicionais perdedores das crises econômicas, algumas peculiaridades da atual crise os tornaram mais vulneráveis.

Também analisa as perspectivas dos mercados de trabalho regionais num contexto de profundas transformações tecnológicas, econômicas e sociais e destaca os desafios políticos correspondentes. Para isso, examina os riscos e oportunidades que provêm da introdução das novas tecnologias, bem como os desafios e as características do trabalho relacionado com plataformas digitais e do teletrabalho. Esta parte do *Estudo* apresenta uma síntese das principais políticas trabalhistas implementadas desde o início da crise para mitigar os efeitos nos mercados de trabalho da região.

Os mercados de trabalho estão numa situação difícil em consequência da informalidade, da baixa produtividade e das tendências que podem comprometer a geração de postos de trabalho. Por isso, são necessárias políticas integradas que incluam políticas fiscais monetárias destinadas a promover a demanda e o apoio às empresas e políticas industriais e trabalhistas ativas que fomentem o emprego de qualidade e o aumento da produtividade. Neste sentido, assinala-se a relevância de apoiar as micro, pequenas e médias empresas (MPME) como eixo central da estratégia para preservar os empregos, dinamizar o mercado de trabalho e aumentar a produtividade média das economias.

www.cepal.org



Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL)
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
www.cepal.org