



Série “Melhores Políticas”

PORTUGAL

CONSOLIDAÇÃO DA
REFORMA ESTRUTURAL
PARA O APOIO AO CRESCIMENTO
E À COMPETITIVIDADE

JULHO 2014



O presente documento é publicado sob responsabilidade do Secretário-Geral da OCDE. As opiniões aqui expressas e os argumentos aqui apresentados não refletem necessariamente os pontos de vista dos países membros da OCDE.

O presente documento, bem como qualquer mapa aqui incluído, não prejudica o estatuto ou a soberania de qualquer território, a delimitação de fronteiras internacionais nem a designação de qualquer território, cidade ou zona.

Os dados estatísticos sobre Israel foram fornecidos pelas autoridades israelitas relevantes e sob a responsabilidade destas. A OCDE usa esses dados sem prejuízo do estatuto dos Montes Golã, de Jerusalém Oriental e dos colonatos israelitas na Cisjordânia ao abrigo do direito internacional.

O presente documento foi elaborado pelo Secretariado da OCDE. Principais contributos: Sonia Araujo, Jens Arnold, Pierre Beynet e Alain de Serres (Departamento de Economia), Josep Mestres (Direção do Emprego, Trabalho e Assuntos Sociais), Patricia Hériard-Dubreuil e Sean Ennis (Direção dos Assuntos Económicos e Empresariais), Bert Brys (Centro de Política e Administração Fiscal), Francesco Avvisati, Beatriz Pont e Richard Yelland (Direção da Educação e das Competências), Sandrine Kergroach, Dirk Pilat e Gang Zhang (Direção da Ciência, Tecnologia e Indústria). Juan Yermo coordenou a publicação, com o apoio de Victor Duggan, sob a orientação de Gabriela Ramos e Luiz de Mello. Isabelle Renaud forneceu apoio à produção e administrativo.

ISBN 978-92-64-21848-2 (PDF)

Series: Better Policies

Fotografia: Capa © Shutterstock.com

As retificações às publicações da OCDE podem ser consultadas em: www.oecd.org/publishing/corrigenda.

© OECD 2014

Pode copiar, descarregar ou imprimir o conteúdo da OCDE para seu uso particular; podendo igualmente incluir excertos de publicações, de bases de dados e de produtos multimédia nos seus próprios documentos, apresentações, blogues, páginas da Internet e materiais pedagógicos, desde que a fonte e o titular dos direitos de autor sejam devidamente referidos. Todos os pedidos para efeitos de utilização pública ou comercial, bem como de direitos de tradução, devem ser submetidos a rights@oecd.org. Os pedidos de autorização para a cópia parcial do presente material para fins de utilização pública ou comercial devem ser apresentados diretamente ao Copyright Clearance Center (CCC) em info@copyright.com ou ao Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) em contact@cfcopies.com.

Índice

Prefácio	3
1. Introdução	5
2. Avaliação do impacto das reformas estruturais	13
3. A melhoria da regulamentação dos mercados de produtos e do ambiente empresarial	17
4. Melhorar o desempenho do mercado de trabalho	21
5. Promoção do desenvolvimento de competências	29
6. Fomentar a inovação	33
7. Melhorar a estrutura do sistema fiscal.....	37

Prefácio

Tendo sofrido gravemente com a crise mundial, o governo português tomou medidas para colocar novamente a sua economia no bom caminho, bem como para corrigir os desequilíbrios orçamentais e externos. As finanças públicas reforçaram-se e o défice da balança corrente foi eliminado com base em ganhos de competitividade e melhorias nos resultados das exportações. Portugal conseguiu reduzir a desigualdade na distribuição do rendimento e conter o aumento da pobreza, apesar de passar por uma grave crise, com níveis recorde de desemprego. À medida que Portugal abandona com êxito o programa de assistência conjunto da UE, FMI e BCE e sai da recessão, é mais importante do que nunca sustentar e reforçar os resultados alcançados.

A pedido das autoridades portuguesas, a OCDE realizou uma avaliação do impacto das reformas executadas até à data num perspetiva de longo prazo da economia. A análise tem por base os indicadores da OCDE da prática restritiva da Regulamentação dos Mercados de Produtos (RMP) e da rigidez da Legislação em matéria de Proteção do Emprego (LPE). Atualiza o relatório da OCDE «*Portugal: Reformar o Estado para promover o crescimento*», publicado em 2013.

De acordo com o estudo da OCDE «*Rumo ao Crescimento*», Portugal encontra-se entre os países da OCDE com o melhor registo recente de resposta a recomendações de reformas estruturais. Espera-se que as reformas desenvolvidas desde 2009, para promover a concorrência nos mercados de produtos e reforçar o dinamismo do mercado de trabalho, aumentem a produtividade e o PIB potencial, no mínimo, em 3,5% até 2020.

Este documento destaca ainda algumas prioridades fundamentais no apoio ao crescimento económico e à competitividade através de reformas estruturais que aumentam ainda mais a produtividade. Uma maior redução de barreiras regulamentares poderia estimular ainda mais a economia, num valor de 5,5% até 2020. As reformas necessárias incluem critérios menos restritivos nas regulamentações dos serviços profissionais e de transporte, bem como continuar a lidar com as questões de segmentação e rigidez do mercado de trabalho. As nossas análises também disponibilizam opções para melhorar a diversidade das competências da força de trabalho, melhorar o desempenho das empresas em matéria de inovação e implementar reformas fiscais que apoiam o crescimento e a inclusão.

Agradecemos a oportunidade de apresentar um contributo oportuno para o processo de decisão política português e esperamos continuar a apoiar o país à medida que este prossegue o seu caminho em direção a uma recuperação económica duradoura e a melhorias sustentáveis no bem-estar da população portuguesa.



Angel Gurría

Secretário-geral, OCDE

1. Introdução

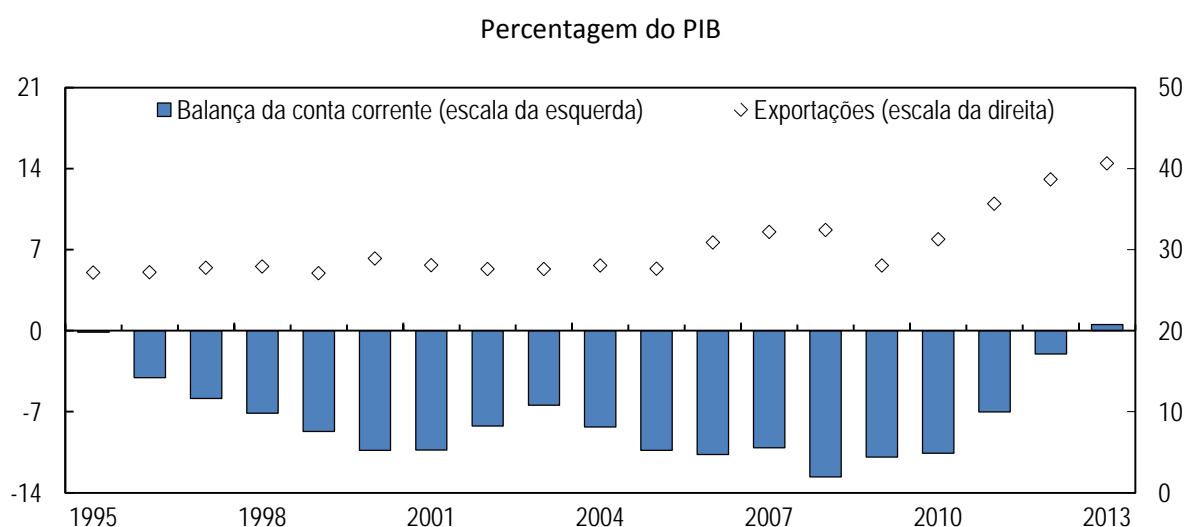
Nos últimos anos, Portugal registou progressos significativos na abordagem aos desequilíbrios de longa data. As contas fiscais melhoraram em linha com os objetivos do programa, o acesso do país aos mercados financeiros foi reposto e o défice da balança corrente foi eliminado, sustentado por melhorias significativas na competitividade e nos resultados das exportações. A par destas melhorias macroeconómicas, as reformas estruturais começaram a melhorar o desempenho do mercado de trabalho e de produtos, abrindo caminho para a sustentação de crescimento mais forte e mais inclusivo. Para alcançar este objetivo, Portugal tem de alargar e intensificar as reformas estruturais.

O ajustamento e a reforma estão a dar frutos

Portugal está a emergir de uma longa e profunda recessão, que deixou um legado de elevado desemprego (15,2% em março de 2014) e de diminuição dos rendimentos das famílias. Os indicadores económicos recentes apontaram algumas tendências positivas, incluindo a diminuição do desemprego e o forte crescimento das exportações. O esforço determinado da reforma levada a cabo pelas autoridades está a dar frutos mais cedo do que tinha sido previsto no início do programa conjunto da UE, do BCE e do FMI. À medida que as condições globais melhoram e que a procura interna recupera, a economia deve, gradualmente, ficar mais forte.

Tem-se verificado um progresso significativo na posição externa de Portugal, conforme se comprova pela eliminação do défice de longa data da balança corrente e pelo forte crescimento das exportações. No final de 2013, as exportações aumentaram para mais de 40% do PIB, em comparação com valores inferiores a 30% do PIB registados antes da crise (Figura 1). Apesar deste aumento significativo, a quota das exportações no PIB é ainda baixa para uma pequena economia aberta como Portugal, havendo ainda margem para mais progressos.

Figura 1. Saldo da balança corrente e exportações



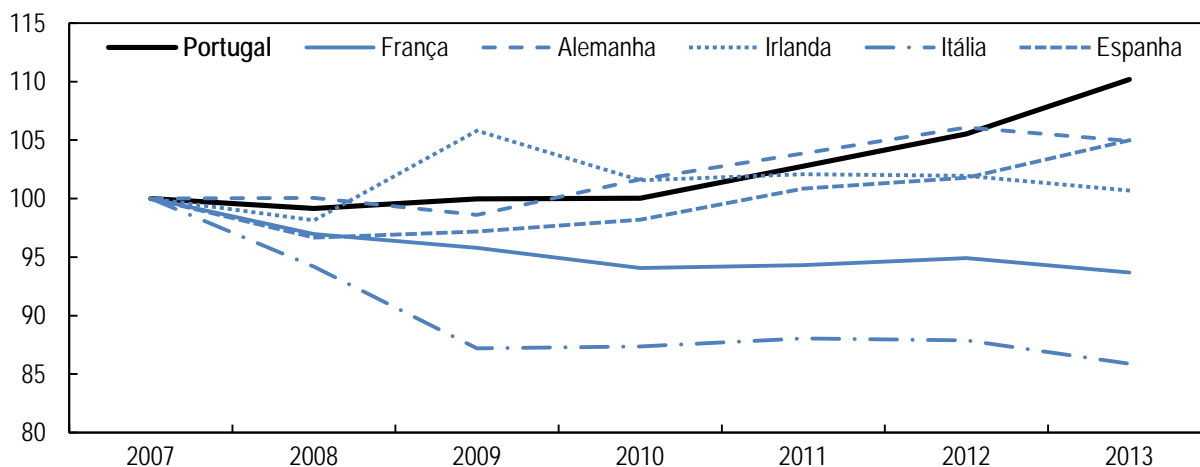
Fonte: OCDE (2014), *OECD Economic Outlook: Statistics and Projections (database)*, Abril.

Desde 2010 que as exportações têm potenciado o crescimento económico com base em ganhos sustentáveis de quotas de mercado por parte das empresas exportadoras portuguesas, ultrapassando assim a maioria dos seus concorrentes europeus (Figura 2). Estes ganhos têm sido generalizados e são o testemunho da flexibilidade das empresas portuguesas para se deslocarem para mercados externos perante uma estagnação da procura interna, bem como das melhorias significativas na competitividade internacional. Os custos unitários do trabalho sofreram uma queda particularmente acentuada em 2013 (Figura 3), em grande parte originária do sector público. Em setembro de 2013, o período normal de trabalho semanal dos funcionários da administração pública central foi aumentado de 35 para 40 horas, sem aumento do vencimento. Este ajustamento tem por base outros efetuados anteriormente no sector transacionável.

Todavia, os exportadores portugueses continuam a estar numa situação de potencial desvantagem em relação aos concorrentes internacionais em vários níveis, sobretudo no que respeita ao acesso a contributos dos sectores não-transacionáveis, o que pode ser melhorado através de mais reformas pró-concorrência nos mercados internos de produtos. É necessário um maior avanço e uma concorrência mais forte em sectores como o da energia, das comunicações, dos transportes e dos serviços profissionais (**Capítulos 3 e 6**). Além disso, existe uma margem significativa para melhorar o acesso das empresas ao financiamento e para melhorar o conjunto de competências dos funcionários (**Capítulo 5**). Portugal terá igualmente de lidar com os restantes obstáculos ao desempenho do mercado de trabalho, em particular, no que respeita aos acordos de negociação salarial coletiva e à dualidade no seu mercado de trabalho (**Capítulo 4**). Uma maior simplificação dos procedimentos administrativos, tornando-os mais favoráveis às empresas, irá também apoiar os resultados das exportações no futuro, bem como a capacidade de Portugal atrair investimento direto estrangeiro para os sectores transacionáveis.

Figura 2. Resultados das exportações

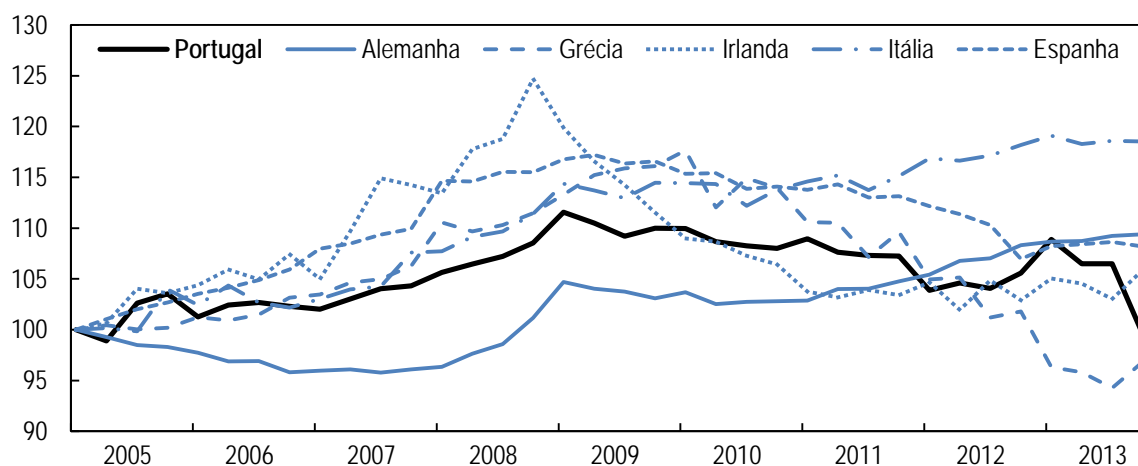
Índice 2007 = 100¹



Nota: Os resultados das exportações são o rácio entre os volumes das exportações e os mercados de exportação para o total de bens e serviços.

Fonte: OCDE (2014), *OECD Economic Outlook: Statistics and Projections (database)*, Abril.

Figura 3. Custos unitários do trabalho
Índice Q1 2005 = 100¹



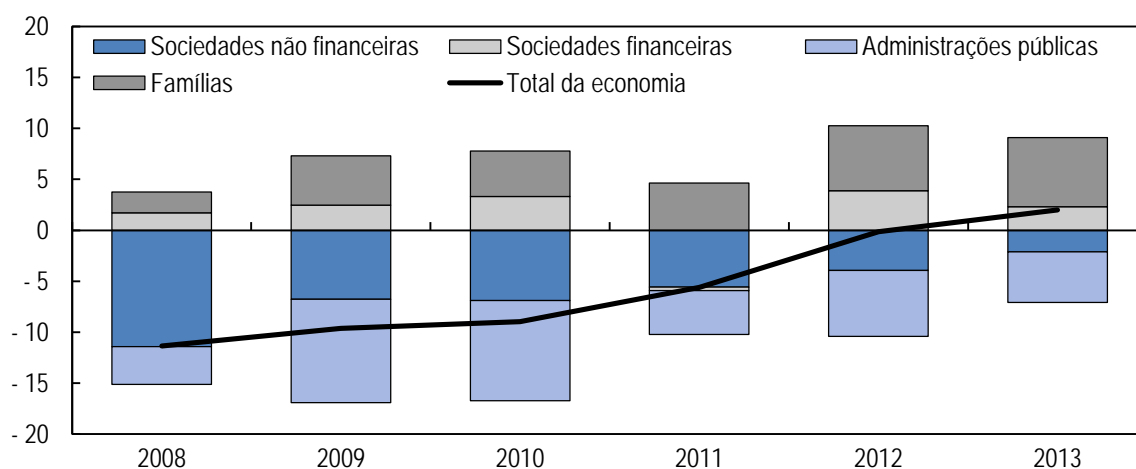
Com correção de sazonalidade. Os custos unitários do trabalho (CUT) são calculados como o rácio dos custos totais de trabalho para o produto real. As primeiras estimativas dos CUT trimestrais utilizam o emprego e não as horas trabalhadas como medida do fator trabalho. Os dados para a Grécia são estimativas a partir de 2011.

Fonte: OCDE (2014), *Estatísticas de produtividade da OCDE (base de dados)*, Abril.

A consolidação orçamental e o desendividamento do sector privado estão a evoluir

Os anos que antecederam a crise foram caracterizados por níveis excessivos de endividamento em todos os sectores da economia; no entanto, foram feitos progressos na correção dos balanços, quer ao nível público quer ao nível privado (Figura 4). Espera-se que o défice orçamental caia para os 4% do PIB em 2014, ao mesmo tempo que o saldo primário será positivo pela primeira vez em 20 anos. Partindo de pressupostos razoáveis quanto à futura evolução dos preços e das taxas de juros, a prossecução da atual estratégia de consolidação implica um declínio gradual da dívida pública em relação ao PIB

Figura 4. A economia em processo de desalavancagem
Capacidade/necessidade líquida de financiamento em percentagem do PIB

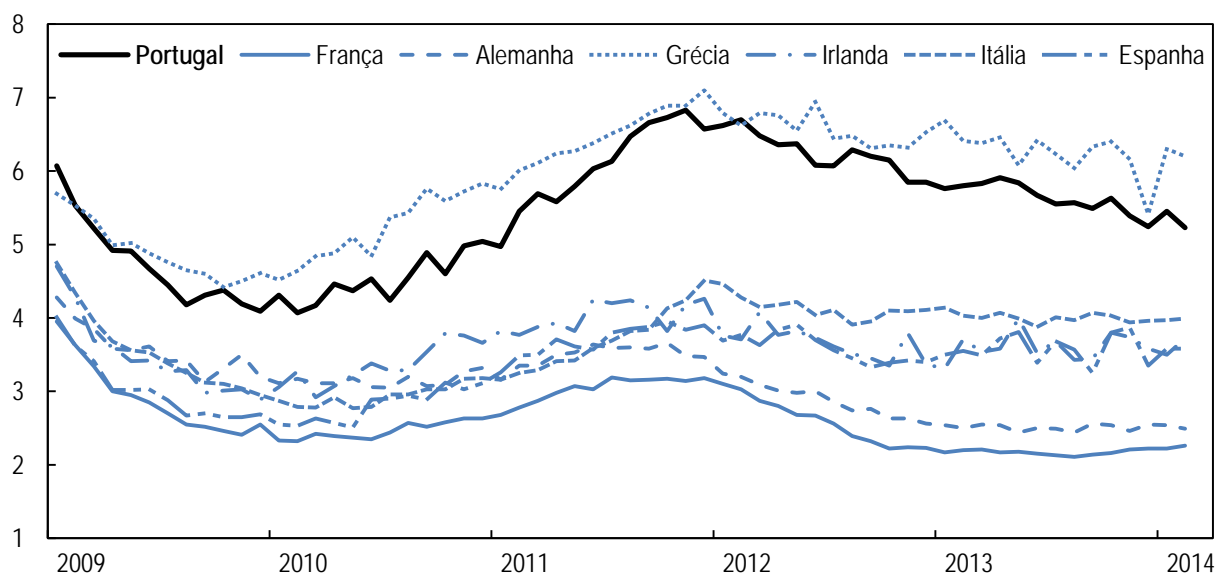


Fonte: INE (2014), «Estatísticas das contas nacionais», Instituto Nacional de Estatística, Março.

As empresas não financeiras suportam ainda um peso da dívida muito elevado de 230% do PIB, que representa o terceiro maior nível de dívida das empresas na OCDE, logo a seguir ao Luxemburgo e à Irlanda.¹ A dívida a este nível limita os fluxos de crédito para o sector empresarial e, em conjunto com a fragmentação bancária europeia e outros fatores, conduz a custos de financiamento muito mais elevados para as empresas portuguesas do que para a maioria das suas concorrentes europeias (Figura 5). Ao mesmo tempo, os elevados níveis da dívida colocam também um peso nos balanços dos bancos. O crédito mal parado das empresas situa-se a níveis elevados e mais de 40% da dívida das empresas tem sido emitida por sociedades cujas receitas são insuficientes para cobrir os juros suportados. Terá de ser efetuado algo mais para aliviar o peso da dívida que recai sobre as empresas que são economicamente viáveis, ao mesmo tempo que se evita a «perpetuidade» dos financiamentos a empresas que não são economicamente viáveis. Um maior fortalecimento do sistema bancário irá também ajudar a melhorar o acesso ao financiamento por parte das pequenas e médias empresas, que mais sofreram durante a crise.

Figura 5. Taxas de juro do financiamento bancário

As taxas de juro aplicadas em financiamentos a empresas não financeiras, percentagem por ano¹



Nota: Os valores referem-se ao total de financiamento (definido para efeitos de custo de financiamento) concedido a empresas não financeiras. O total para vencimento é calculado através da ponderação dos volumes com uma média móvel.

Fonte: BCE (2014), "Taxas de juro das IMF", Statistical Data Warehouse, Banco Central Europeu, Abril.

¹ Comparativamente, a dívida das empresas não financeiras em Espanha ascende a 180% do PIB, em França a 157% e na Alemanha a 100%. Todos estes valores têm por base a definição de dívida aplicada no Painel Financeiro da OCDE, de maio de 2014.

O desafio fundamental de Portugal é prosseguir com o ritmo das reformas e não tomar como garantida a recente redução nos *spreads*. Serão necessários outros avanços ao nível da reforma dos mercados dos produtos, do mercado de trabalho e da desalavancagem do sistema financeiro para consolidar as conquistas recentes, bem como para alargar essas conquistas a toda a economia, sobretudo ao sector não transacionável, com o intuito de estimular o potencial crescimento. O capítulo seguinte descreve os potenciais benefícios resultantes destas reformas.

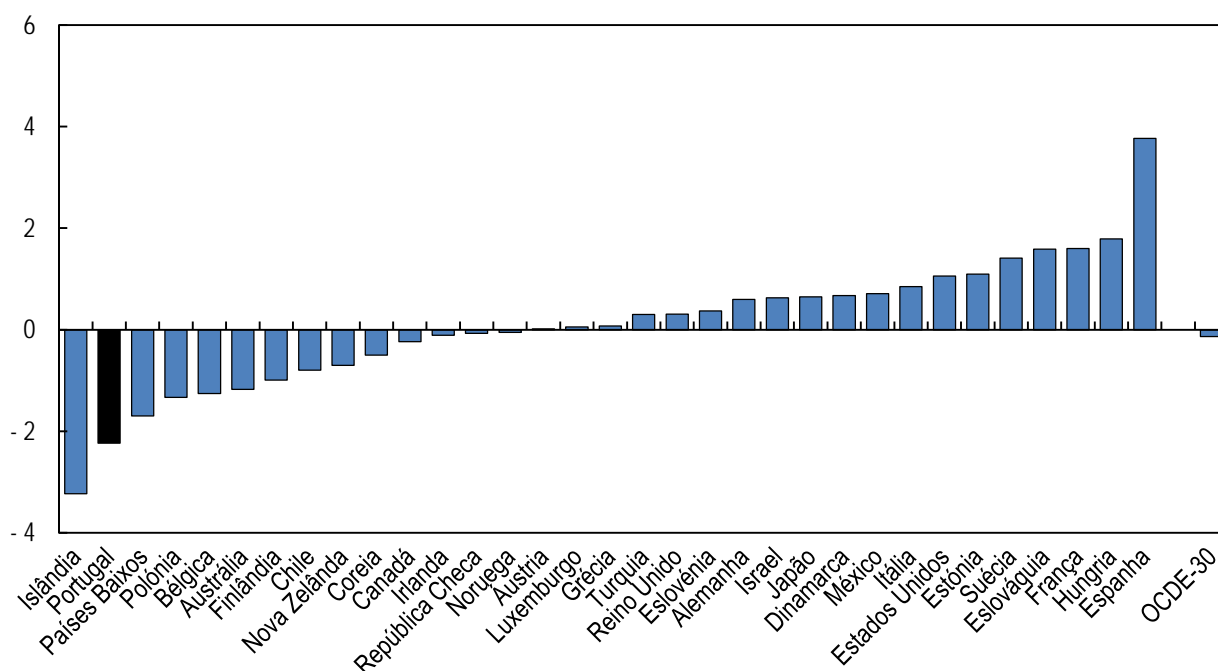
A solidariedade social tem sido protegida

A consolidação orçamental e a desalavancagem têm sido levadas a cabo por Portugal de um modo relativamente equitativo. De acordo com o coeficiente de Gini entre 2007 e 2011, Portugal sofreu, de forma efetiva, o segundo maior decréscimo ao nível da desigualdade na distribuição dos rendimentos da União Europeia, (Figura 6). Contudo, a melhoria na distribuição do rendimento concentrou-se no período de 2007 a 2009. Desde então, a desigualdade pouco variou, mantendo-se estagnada num nível elevado (o sexto mais elevado da OCDE). A taxa de pobreza relativa também desceu de forma acentuada neste período, uma conquista que o País conseguiu manter durante a crise apesar do difícil ambiente económico (Figura 7).

Apesar de tendências recentes adversas no que diz respeito à pobreza, é notável a capacidade de Portugal em conter as consequências sociais negativas da crise, especialmente tendo em conta que o aumento do desemprego se concentrou nas famílias com rendimentos mais baixos. Demonstra-se assim o poder redistributivo dos estabilizadores automáticos, tais como o subsídio de desemprego, mas este é também o resultado de reformas que protegeram os grupos sociais vulneráveis. Por exemplo, a reforma das pensões, efetuada em 2010, envolveu cortes nas pensões acima dos 1.500,00 EUR, com o congelamento da indexação de todas as pensões, com exceção das pensões mais baixas, mas em abril de 2013, estes cortes nas pensões foram considerados inconstitucionais pelo Tribunal Constitucional. Em 2012, o período contributivo necessário para se ter acesso às prestações de desemprego foi reduzido de 450 dias para 360 dias, ampliando a sua abrangência. A segurança social foi também alargada aos trabalhadores independentes que trabalham maioritariamente para apenas uma entidade contratante.

Figura 6. Desigualdade: Alteração no Coeficiente de Gini do rendimento disponível das famílias¹

Alteração entre 2007 e 2011, pontos percentuais



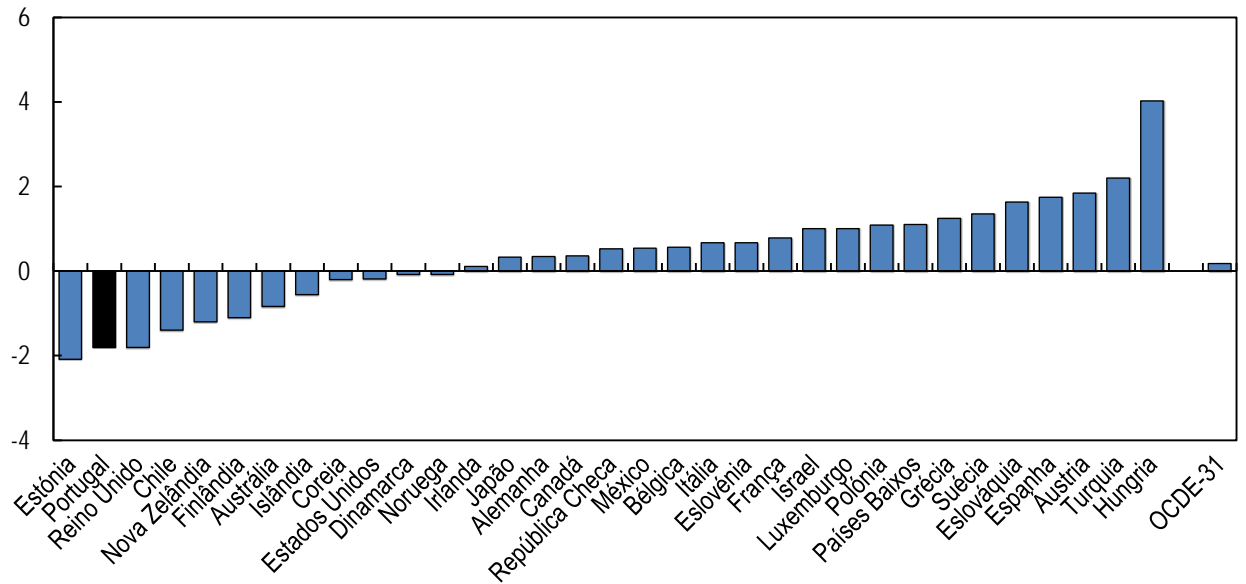
Nota: 1. O aumento dos valores do coeficiente de Gini indica uma maior desigualdade na distribuição do rendimento. O rendimento disponível é obtido subtraindo ao rendimento bruto o imposto sobre o rendimento e as contribuições do trabalhador para a segurança social, sendo ajustado para refletir as diferenças nas necessidades das famílias consoante o número de pessoas que constituem o agregado familiar.

2. Os dados de 2007 referem-se ao ano de 2006 para o Chile e Japão; e 2008 para a Austrália, França, Alemanha, Israel, México, Noruega, Nova Zelândia, Suécia e Estados Unidos. Os dados para 2011 referem-se ao ano de 2009 para o Japão; 2010 para a Áustria e Bélgica; e 2012 para a Austrália, Finlândia, Hungria, Coreia, México, Holanda e Estados Unidos. Para a Hungria, México e Turquia dados sobre o mercado de desigualdade de renda não estão disponíveis. Há uma quebra de série em 2011 para o Reino Unido, e os resultados não são estritamente comparáveis. Os dados de 2011 para a Irlanda e o Reino Unido são provisórios. Média da OCDE-30 exclui Hungria, México, Suíça e Turquia.

Fonte: *OECD Income Distribution Database* (via www.oecd.org/social/income-distribution-database.htm).

Figura 7. Taxa de pobreza relativa

Alteração de pontos percentuais entre 2007 e 2011

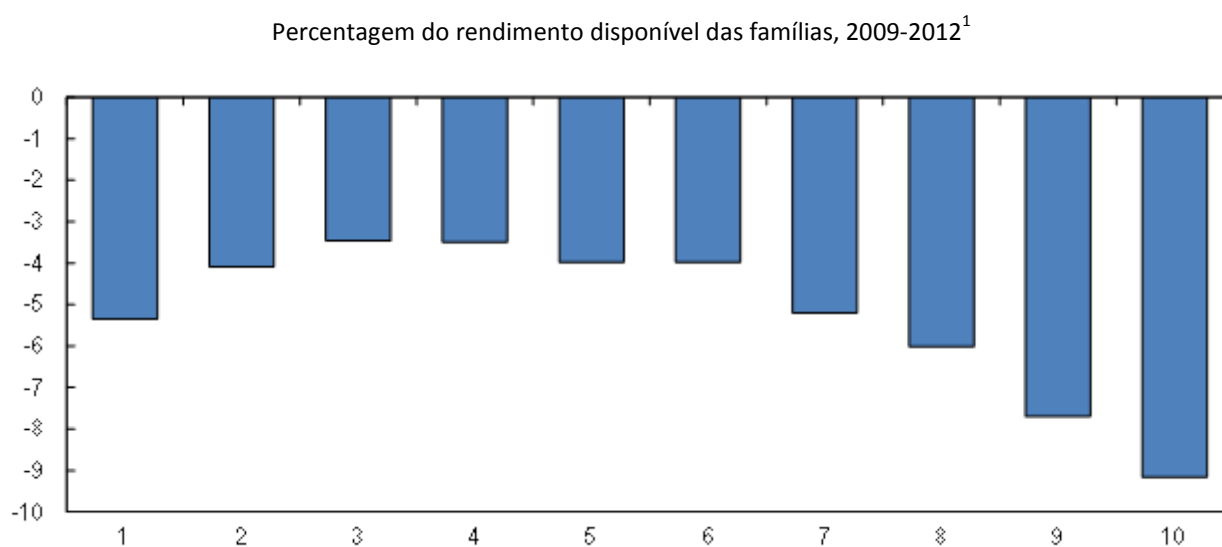


Nota: A taxa de pobreza monetária relativa é a quota da população que vive com menos de 50% do rendimento médio disponível das famílias. As mudanças na pobreza relativa podem ser difíceis de interpretar durante recessões, uma vez que o rendimento médio atual se encontra normalmente a decrescer, o que pode ocultar um aumento na pobreza absoluta.

Fonte: OCDE (2013), *Society at a Glance 2014: OECD Social Indicators*.

Apesar das reformas políticas recentes, levadas a cabo no contexto da consolidação orçamental, terem transferido, de uma forma genérica, a maior parte dos encargos para as famílias de elevado rendimento, as simulações sugerem que o grupo com o menor rendimento sofreu também perdas significativas no rendimento disponível em virtude das reformas (Figura 8). Consequentemente, as transferências sociais poderiam ser utilizadas de forma mais eficaz com o intuito de reduzir este efeito negativo naqueles que são mais vulneráveis. Em particular, os cortes nas prestações de rendimento mínimo durante a crise atingiram os rendimentos das famílias mais pobres. Tendo em conta que estas prestações eram já relativamente baixas em relação ao salário mínimo, o governo devia considerar repor os cortes assim que a situação orçamental o permita. A abrangência do subsídio de desemprego também precisa de ser mais alargada.

Figura 8. Alteração simulada no rendimento disponível das famílias em virtude da consolidação orçamental em decis de rendimento



Fonte: Avram, S., F. Figari, C. Leventi, H. Levy, J. Navicke, M. Matsaganis, E. Militaru, A. Paulus, O. Rastrigina and H. Sutherland (2012), «The distributional effects of fiscal consolidation in nine EU countries», Research note 01/2012, Comissão Europeia, DG do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão, dezembro.

2. Avaliação do impacto das reformas estruturais

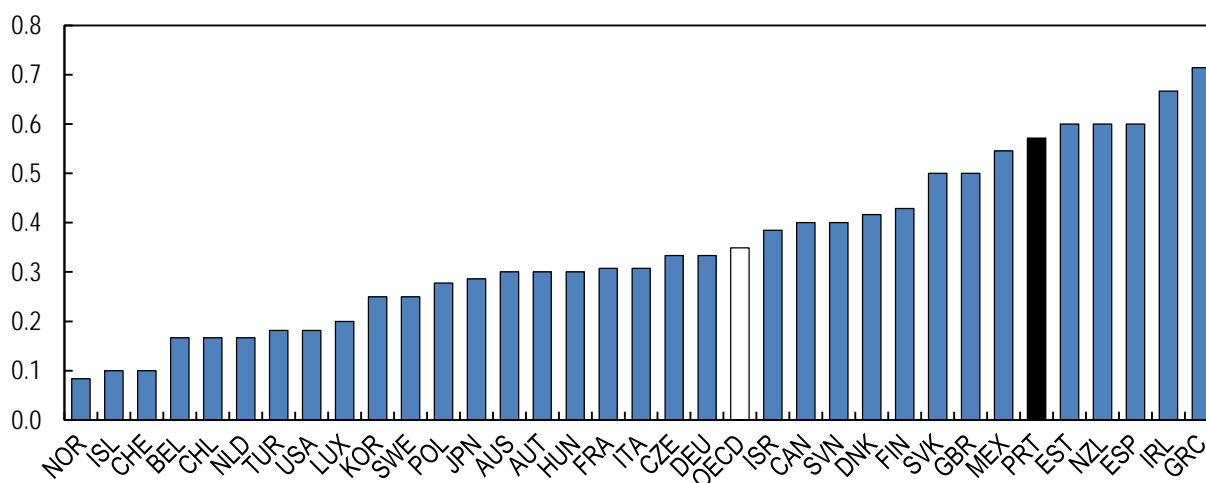
Na sequência da crise económica e da perda de acesso aos mercados financeiros, as autoridades portuguesas iniciaram um programa de reformas ambicioso e com um ritmo acelerado. A mudança da orientação da economia para o sector transacionável tornou-se uma questão urgente. Em consonância com o Programa de Ajustamento Económico, as autoridades começaram a resolver muitas das distorções e rigidezes estruturais existentes na economia através de reformas estruturais. Embora o impacto destas reformas tenha sido extremamente positivo, ainda existe margem para outras medidas de incentivo ao crescimento na regulamentação dos mercados de produtos, nas políticas do mercado de trabalho e na educação. Em particular, uma mudança de Portugal para as melhores práticas entre todos os países da OCDE, nas várias áreas e sectores das regulamentações dos mercados de produtos, produziria um outro aumento do nível de produtividade e do PIB de 5,5% até 2020.

Nos últimos anos, Portugal tem sido um líder reformador

Antes da crise, Portugal sofria de diversas debilidades estruturais. Os mercados de trabalho funcionavam de forma deficiente e os mercados de produtos eram caracterizados por rendas excessivas em muitos sectores não-transacionáveis. Desde 2011, foram realizadas reformas importantes para reduzir os critérios restritivos em matéria de proteção do emprego e para reduzir os obstáculos à concorrência dos mercados de produtos. A evolução de Portugal no âmbito das reformas estruturais ficou bem visível no exercício de supervisão da política estrutural da OCDE, *Rumo ao Crescimento*. De facto, Portugal emergiu como um dos reformadores de excelência durante 2012 e 2013 (Figura 9).

Figura 9. Reação às recomendações do estudo *Rumo ao Crescimento*

Taxa de reação, 2012-2013



Nota: As taxas de reação são calculadas como a quota das áreas prioritárias no estudo *Rumo ao Crescimento* onde foram tomadas medidas «significativas». O acumulado da OCDE é calculado como uma média não ponderada.

Fonte: Cálculos da OCDE com base no estudo *Rumo ao Crescimento* 2014.

Existem ainda grandes ganhos potenciais de outras reformas dos mercados de produtos

Outras reformas estruturais, tais como a flexibilização das regulamentações nos mercados de produtos, como será detalhado na secção seguinte, podem contribuir de forma significativa para reforçar o crescimento e melhorar os níveis de vida. As estimativas empíricas sugerem uma correlação positiva entre as reformas que reforçam a concorrência e a produtividade total dos fatores.² Os exercícios de simulação podem fornecer uma aproximação inicial das vantagens quantitativas das reformas dos mercados de produtos, com base na regulamentação dos mercados de produtos medida pelos indicadores específicos de política sectorial. Ao centrarem-se no estabelecimento de relações entre os diversos sectores de uma economia, estas estimativas conseguem capturar os efeitos, ao nível de toda a economia, das medidas de reforma nos sectores individuais.

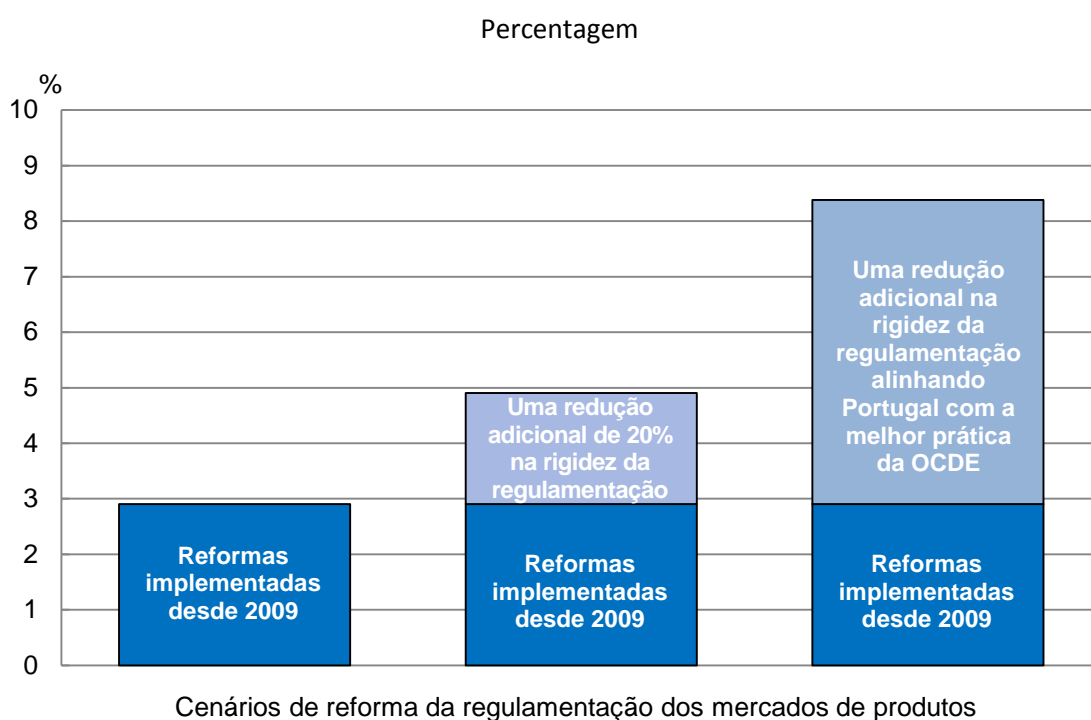
No caso de Portugal, essas simulações sugerem que as reformas dos mercados de produtos, implementadas desde o final de 2008, - incluindo as melhorias nos sectores da eletricidade, do gás e do comércio a retalho - começaram já a elevar os níveis de produtividade e do PIB potencial e, globalmente, espera-se que até 2020 tenham conduzido a um aumento de 3% nos seus níveis (Figura 10). Além disso, as recentes reformas do mercado de trabalho podem acrescentar cerca de 0,5% ao nível de produtividade e ao PIB potencial até 2020 (não mostrado na figura).

Os benefícios que Portugal pode obter de outras reformas pró-concorrência continuam a ser consideráveis. Um cenário de reforma pode apontar para outra redução em 20% das barreiras regulamentares à concorrência em cada sector, com base no indicador de RPM da OCDE. Este corresponde aproximadamente à dimensão das alterações observadas em média na última década em todos os países da OCDE que implementaram reformas dos mercados de produtos. Perante este cenário, os ganhos nos níveis de produtividade e do PIB *per capita*, para Portugal, seriam de 2% até 2020, o que acresceria aos benefícios provenientes das mudanças efetuadas desde o final de 2008. Embora existam incertezas óbvias em volta dos exercícios empíricos, estes sugerem claramente que reformas adicionais às regulamentações dos mercados de produtos possuem um enorme potencial de aumentar o crescimento e os níveis de vida.

Pode também ser considerado um cenário mais ambicioso, que demonstra todo o potencial das reformas, nomeadamente incentivar uma mudança por parte de Portugal para as melhores práticas dos países da OCDE nas várias áreas e sectores regulamentadas nos mercados de produtos. Essas reformas produziram um aumento do nível de produtividade e do PIB de 5,5% até 2020, e até mesmo de um valor superior a longo prazo (Figura 7). Isto equivale a um aumento no crescimento do PIB de cerca de 0,8 pontos percentuais, em cada ano, entre a presente data e 2020, ou um aumento anual do PIB nominal de 1,3 milhões de euros, avaliado pelo valor do euro de 2014. O efeito global das reformas dos mercados de produtos, implementadas desde o final de 2008, em conjunto com as reformas adicionais necessárias para passar para a melhor prática da OCDE, conduziria a um ganho total de 8,5% no nível de produtividade e do PIB.

² Bourlès, R., G. Cette, J. Lopez, J. Mairesse, e G. Nicoletti (2013), «Do Product Market Regulations in Upstream Sectors Curb Productivity Growth? Panel Data Evidence for OECD Countries», *The Review of Economics and Statistics*, vol. 95(5), páginas 1750-1768.

Figura 10. Ganhos esperados com as reformas dos mercados de produtos: o impacto no nível de produtividade e no PIB potencial até 2020



Fonte: Estimativas da OCDE.

Prioridades da reforma estrutural

No futuro, é importante manter o ímpeto de reforma, criando mecanismos para a permanente identificação de novas prioridades e espelhando esses mecanismos no processo normal de decisão política. Em especial, poderiam ser identificadas outras prioridades de reforma através de um exercício de avaliação comparativa, com base em elementos fatuais. Assim, os decisores políticos poderiam avaliar o impacto de reformas anteriores, bem como alterá-las consoante o necessário, identificando ao mesmo tempo quais as áreas de reforma futura com o maior potencial impacto. Permitiria também avaliar tanto a situação atual (por ex., atuais níveis de RMP e de LPE) e o progresso na implementação das reformas, bem como facilitaria a avaliação comparativa do desempenho nestas áreas em relação aos outros países da OCDE.

O estudo da OCDE *Rumo ao Crescimento* inclui a supervisão regular das definições de políticas estruturais em todos os países, fornecendo recomendações sobre o modo como estas políticas podem ser melhoradas (consultar Caixa 1 para obter mais informações sobre o estudo). No caso de Portugal, foram identificadas prioridades de reformas estruturais nas áreas da regulamentação dos mercados de produtos e do trabalho, e do ensino. Estas são áreas em que, tradicionalmente, Portugal regista um atraso em termos das melhores práticas da OCDE.

Na área dos mercados de trabalho, as prioridades de reforma para Portugal incluíram a redução da proteção ao emprego nos contratos do regime geral e a reforma da negociação salarial, uma vez que a dualidade do mercado de trabalho e as portarias de extensão prejudicam a produtividade e o emprego para os grupos vulneráveis. O estudo *Rumo ao Crescimento* identifica também uma necessidade de reforma ao nível das prestações de desemprego e de reforçar as políticas ativas do mercado de trabalho.

Nos mercados de produtos, o estudo observou haver margem para reforçar a concorrência nos sectores não transformadores. Um aumento da concorrência nas indústrias de redes e nos serviços profissionais iria fomentar a inovação e baixar os preços, elevando assim a competitividade nas indústrias a jusante. É também sugerida a redução dos encargos administrativos a nível local, uma vez que foi comprovado que a existência de procedimentos de licenciamento lentos e dispendiosos colocam entraves ao empreendedorismo e à produtividade.

Por fim, no que respeita a área da educação, as prioridades de reforma incluem a melhoria dos resultados e da equidade na educação, incluindo através de ensino e formação profissionais, tendo em conta que um bom desempenho nesta área é essencial para uma força de trabalho produtiva e flexível. Na última década, as taxas de abandono escolar precoce diminuíram de forma significativa. Contudo, Portugal enfrenta o desafio de baixas taxas do nível de escolaridade entre aqueles que já abandonaram o sistema de ensino há muito tempo, sublinhando a importância de melhorar as oportunidades para a aprendizagem ao longo da vida. A parte restante deste documento centra-se nas reformas recentes e nas prioridades futuras de reforma nestas três áreas.

Caixa 1 Rumo ao Crescimento: O estudo de supervisão estrutural regular da OCDE

O estudo *Rumo ao Crescimento* da OCDE constitui uma ferramenta única para a supervisão das políticas estruturais de 39 países. Os relatórios *Rumo ao Crescimento* têm sido publicados anualmente para os países da OCDE desde 2005 e, desde 2011, passaram a incluir a África do Sul, o Brasil, a China, a Índia, a Indonésia e a Rússia.

O principal objetivo do estudo é identificar cinco prioridades políticas para cada um destes países, com o intuito de melhorar os níveis de vida concretos a longo prazo, através de uma maior produtividade e de uma maior taxa de emprego. Para cada uma das áreas de prioridade, são formuladas recomendações políticas concretas para responder aos desafios que foram identificados. Das cinco prioridades, no mínimo três são escolhidas com base no desempenho quantitativo e nos indicadores políticos nas áreas em que as debilidades de desempenho e de políticas coincidem. As outras duas prioridades são identificadas utilizando um conjunto de indicadores, caso estejam disponíveis, bem como o conhecimento específico do país. Deste modo, é assegurado que não ficam excluídas prioridades políticas de relevo em áreas não abrangidas pelos indicadores.

A correspondência entre políticas específicas e áreas de desempenho baseia-se na análise empírica que revela a existência de uma relação significativa entre as duas variáveis, normalmente com base em regressões (painel) de forma reduzida, onde o impacto de diversos determinantes políticos e não políticos, numa determinada área de desempenho, é estimado em conjunto. As prioridades políticas que visam melhorar o desempenho da produtividade laboral incluem, geralmente, a flexibilização de restrições de entrada nos mercados de produtos, bem como controlos das operações comerciais nos mercados de bens e serviços, políticas para fomentar os resultados educativos, para melhorar a afetação dos recursos em todas as economias, assim como diversas outras medidas para aumentar a eficácia em áreas da administração pública, fiscalidade e inovação.

As prioridades políticas que visam melhorar a taxa de emprego incluem, normalmente, a redução dos desincentivos ao trabalho em idade avançada, dos obstáculos à participação das mulheres na força de trabalho e da tributação do trabalho, bem como a melhoria da concepção dos sistemas de subsídios de doença e invalidez e de outras políticas do mercado de trabalho, tais como ao nível da proteção ao emprego, prestações de desemprego e políticas de ativação. Porém, o trajeto nem sempre é evidente, uma vez que existem diversas políticas que afetam tanto a produtividade laboral como a utilização do fator trabalho, por exemplo, nas áreas da regulamentação dos mercados de produtos e da proteção ao emprego.

O indicador de topo do desempenho na estrutura do *Rumo ao Crescimento* é o PIB *per capita*, que é seguidamente decomposto em participação na força de trabalho, taxa de emprego, investimento em vários tipos de capital e produtividade. O PIB *per capita* é escolhido como a unidade para avaliar o avanço nos níveis de vida concretos, principalmente pela sua disponibilidade contemporânea, comparabilidade internacional e abrangência relativamente ampla. Reconhecendo que o PIB *per capita*, por si só, não é suficiente para apreender na íntegra todas as dimensões do bem-estar, a estrutura do *Rumo ao Crescimento* está gradualmente a integrar outros indicadores. A título de exemplo, os efeitos secundários das prioridades de reformas estruturais na distribuição do rendimento e no meio ambiente são analisados periodicamente como parte do estudo.

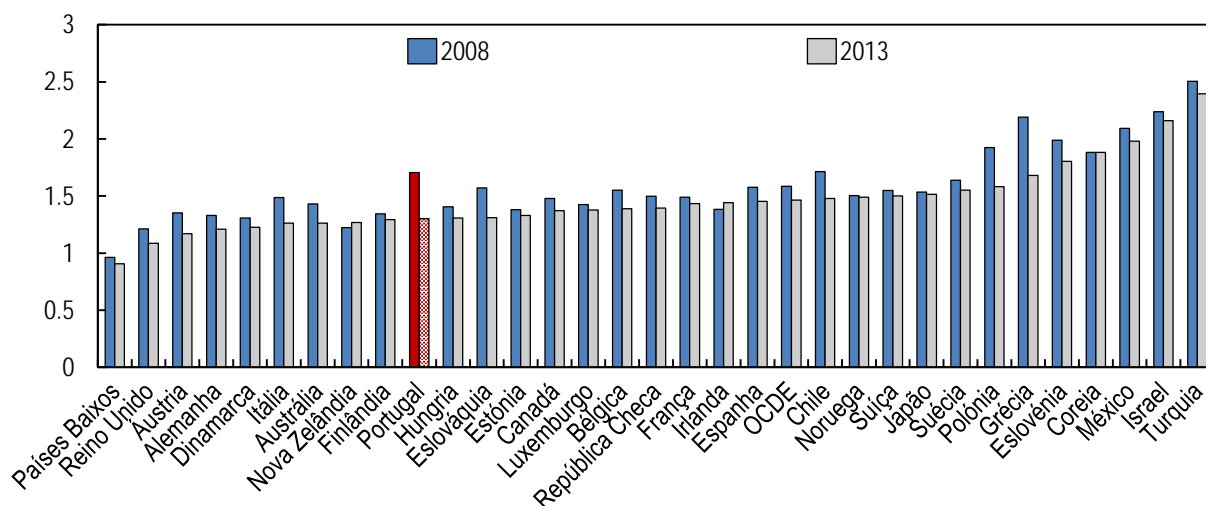
3. A melhoria da regulamentação dos mercados de produtos e do ambiente empresarial

Tradicionalmente, os mercados de produtos portugueses têm sido caracterizados por uma fraca concorrência, em especial nos sectores não-transacionáveis. Esta caracterização deve-se aos incumbentes que se escudam na excessiva regulamentação. Embora a situação tenha melhorado significativamente nos últimos anos, em particular nos sectores de redes, existe ainda muita margem para progredir. As áreas da regulamentação dos mercados de produtos, em que Portugal continua mais restritivo do que a média da OCDE, incluem os serviços profissionais e os transportes.

As reformas dos mercados de produtos que reforçam a concorrência têm tendência para melhorar a produtividade total dos fatores, à medida que a concorrência reforça os incentivos empresariais para a produção e o investimento eficazes. Por sua vez, permite-se assim que empresas de outros sectores beneficiem de melhores fatores de produção a preços mais baixos. Entre 2008 e 2013, Portugal subiu 14 posições, entre os países da OCDE, em termos de como a sua regulamentação dos mercados de produtos é favorável à concorrência. Com base no indicador da Regulamentação dos Mercados de Produtos (RMP) da OCDE, Portugal encontra-se presentemente em 10º lugar entre as 29 economias da OCDE para as quais existem dados disponíveis (Figura 11).

Figura 11. Indicador conjunto da regulamentação dos mercados de produtos

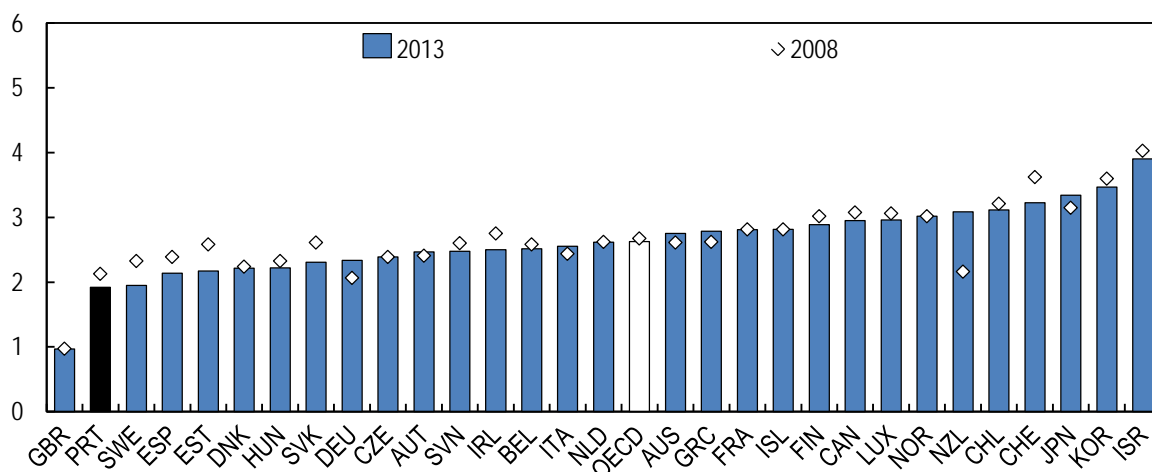
Escala do índice de 0 a 6, do menos restritivo ao mais restritivo



Fonte: OCDE (2013), Base de Dados da Regulamentação dos Mercados de Produtos, (dados preliminares).

Tem-se verificado um progresso significativo, nomeadamente nos sectores de redes, onde Portugal se tornou o país da OCDE com a segunda regulamentação mais favorável à concorrência (Figura 12). Em simultâneo, não obstante o forte avanço ao nível legislativo medido pelos indicadores, o sector da energia continua a ser caracterizado por rendas económicas persistentes e insuficiente nível da rentabilidade do apoio público à geração de eletricidade no sector elétrico, e com mercados de retalho altamente concentrados da eletricidade e do gás.

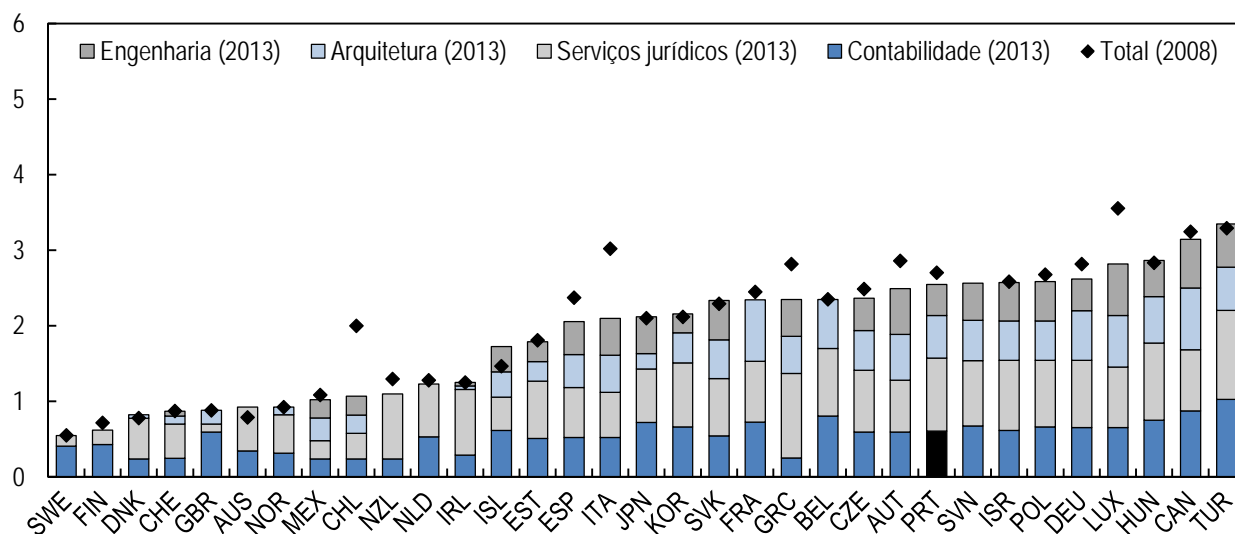
Figura 12. Barreiras nos sectores de redes
Escala do índice de 0 a 6, do menos restritivo ao mais restritivo



Fonte: OCDE (2013), Base de Dados da Regulamentação dos Mercados de Produtos, (dados preliminares).

As áreas da regulamentação dos mercados de produtos em que Portugal continua mais restritivo do que a média da OCDE incluem os serviços profissionais, tais como os serviços de contabilidade, jurídicos, de arquitetura ou de engenharia (Figura 13). As disposições regulamentares que podem limitar a concorrência incluem o papel importante das ordens profissionais que, por regra, favorecem aqueles que já se encontram integrados na ordem em detrimento dos potenciais candidatos a entrar, com direitos exclusivos que reservam determinadas tarefas apenas a membros de uma profissão em particular, bem como regulamentações de preços e honorários ou ao tipo de organização empresarial. Esta é uma área onde existe uma margem em particular para um maior reforço da concorrência através da reforma regulamentar. Foram dados alguns passos importantes nesta direção com a nova lei-quadro, aprovada em 2013, que procedeu à reforma das regulamentações de 18 serviços profissionais (tais como a médicos, advogados e engenheiros).

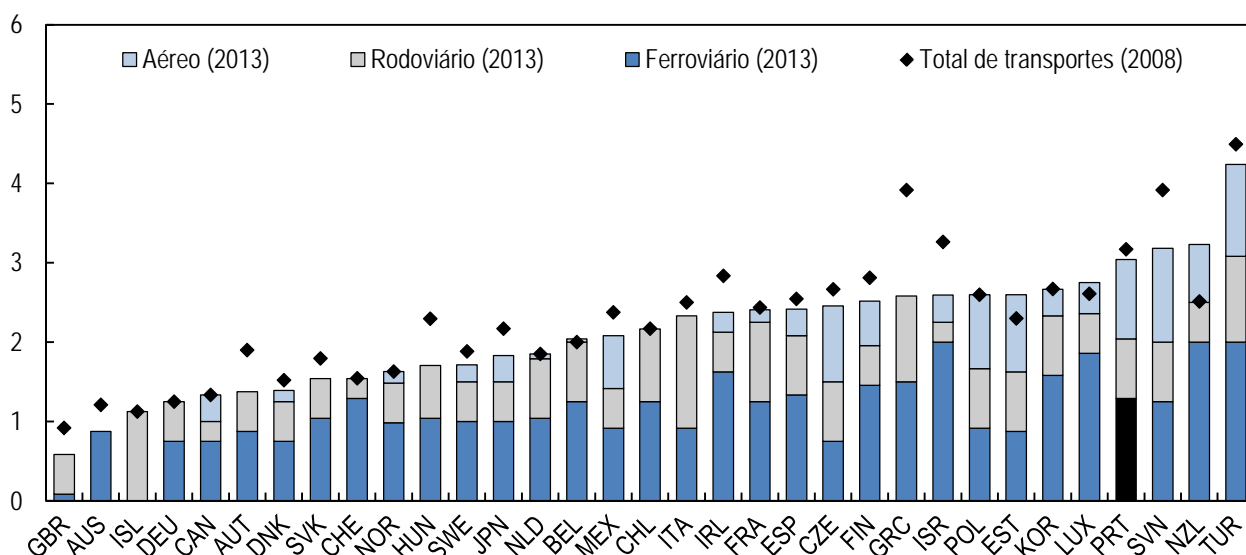
Figura 13. Regulamentação dos serviços profissionais
Escala do índice de 0 a 6, do menos restritivo ao mais restritivo



Fonte: OCDE (2013), Base de Dados da Regulamentação dos Mercados de Produtos, (dados preliminares).

No sector dos transportes, Portugal tem ainda mais restrições do que outras economias da OCDE (Figura 14). As barreiras à concorrência que permanecem incluem a ainda pendente privatização da companhia aérea nacional (TAP), a separação total do operador da infraestrutura ferroviária dos operadores ferroviários, bem como uma flexibilização das regulamentações de entrada no sector rodoviário. Parece que avanços adicionais em algumas destas áreas estão já em curso. No sector rodoviário, foi criado um grupo de trabalho para analisar a regulamentação existente, ao mesmo tempo que, no que respeita aos caminhos-de-ferro, o governo apresentou recentemente propostas para uma desintegração vertical total. Os operadores continuarem a ser propriedade do estado continua a ser comum, mas o governo anunciou planos de atribuir concessões a alguns operadores privados. A elevada quantidade de dívida histórica nestes operadores constitui um obstáculo a uma transferência mais rápida para entidades privadas.

Figura 14. Regulamentação dos sectores dos transportes
Escala do índice de 0 a 6, do menos restritivo ao mais restritivo



Fonte: OCDE (2013), Base de Dados da Regulamentação dos Mercados de Produtos, (dados preliminares).

Para além dos sectores específicos, as autoridades registaram também alguns progressos no que respeita aos encargos administrativos no início de atividade, inclusive através de um programa de «Licenciamento Zero» que elimina o licenciamento para alguns serviços e praticamente para todos os projetos industriais. Esta abordagem deve ser alargada a outras áreas, com o intuito de reduzir ainda mais os encargos administrativos. Um outro desenvolvimento relevante é o estabelecimento da regra «one in, one out» semelhante à implementada no Reino Unido, com o objetivo de controlar o fluxo de novas regulamentações. Com esta nova regra, um departamento, que proponha uma nova regulamentação geradora de custos para as atividades económicas, fica obrigado a eliminar uma ou mais regulamentações existentes de custo equivalente.

Reforço da estrutura da política de concorrência

Nos últimos anos, a lei da concorrência em Portugal tem sido modernizada e ajustada às diretrizes europeias. No entanto, tal como é mostrado no indicador da Regulamentação dos Mercados de Produtos, existem ainda algumas áreas nas quais Portugal revela um atraso em relação a outros países da OCDE. Incluem-se aqui barreiras jurídicas à entrada (22º entre 29 países da OCDE avaliados) e a regulamentação de comando e controlo (24º entre 29 países da OCDE avaliados).

A OCDE desenvolveu um conjunto de ferramentas para a avaliação da concorrência que ajudam a identificar as regulamentações novas e existentes que colocam barreiras desnecessárias à concorrência e que ajudam a suprimir as barreiras identificadas. Este conjunto de ferramentas pode ser utilizado de forma independente pelos governos e ministérios, mas revela-se mais eficaz quando usado numa análise conjunta com peritos independentes, como foi o caso da recente análise da concorrência na Grécia.

A inclusão de uma avaliação em matéria de concorrência, como parte integrante da avaliação do impacto regulamentar, é um procedimento normalizado na Austrália, na Coreia, no México (desde 2013) e no Reino Unido. Graças a estas avaliações, a Austrália introduziu, durante a última década, importantes reformas pró-concorrência. Nos anos 90 do século passado, foi implementada uma análise generalizada da regulamentação existente, na sequência de um acordo bipartidário para criar uma Política Nacional de Concorrência. Durante um período de cinco anos, decorreram reformas regulamentares em toda a economia. A Comissão para a Produtividade concluiu que, em média, o PIB tinha ficado, no mínimo, 2,5% acima do nível previsto sem a reforma regulamentar.

Uma aplicação eficaz da política de concorrência é também fundamental para promover um ambiente pró-concorrência. As revisões recentemente aprovadas aos estatutos da Autoridade da Concorrência de Portugal aumentaram a sua autonomia, concedendo-lhe recursos adicionais, mas que podem ainda ser insuficientes para que esta consiga atuar de forma eficaz contra os interesses empresariais. Em particular, a unidade da Autoridade que é responsável pela avaliação em matéria de concorrência tem de ser mais apoiada, de modo a desempenhar um papel central nas análises sectoriais da regulamentação existente, nomeadamente a que está relacionada com as barreiras à entrada e a regulamentação de comando e controlo.

Principais recomendações

- **Trabalhar no sentido de uma concorrência mais forte e rendas mais baixas no sector da energia e dos transportes.** Analisar as regulamentações existentes que contêm potenciais restrições em matéria de concorrência nestes e noutros sectores economicamente relevantes.
- **Reduzir as restrições em matéria de entrada e conduta de serviços profissionais, e reduzir o papel das ordens profissionais na regulamentação,** inclusive assegurando a implementação eficaz da nova lei-quadro.
- **Reduzir ainda mais os encargos administrativos.** Considerar o alargamento do programa «Licenciamento Zero» a outras áreas.
- **Reforçar os recursos e a capacidade da Autoridade da Concorrência de Portugal** para analisar as regulamentações no que diz respeito aos seus efeitos em matéria de concorrência e na elaboração de recomendações de reforma.

4. Melhorar o desempenho do mercado de trabalho

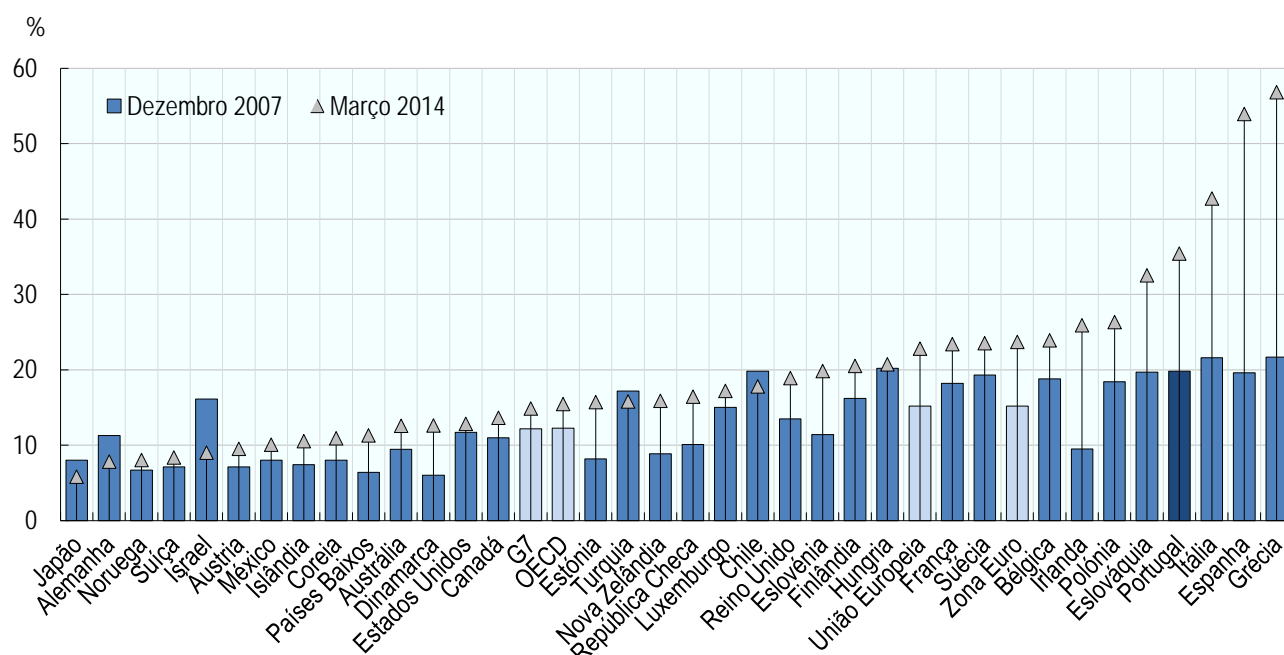
A elevada taxa de desemprego de Portugal reflete uma conjugação da fraca procura agregada agravada por entraves estruturais a uma mais rápida criação de emprego, apesar das melhorias significativas resultantes das recentes reformas na legislação laboral. Em particular, a segmentação do mercado de trabalho desacelerou o aumento da produtividade e contribuiu para agravar as desigualdades. Consequentemente, uma prioridade fundamental para complementar as reformas efetuadas é a remoção de obstáculos à criação de emprego, avançando com medidas para reduzir a segmentação do mercado de trabalho e promover uma continuação do aumento dos salários em linha com o crescimento da produtividade, à medida que a economia recupera. A redução da segmentação, aliada a prestações de desemprego mais equitativas e um melhor apoio a quem procura emprego, é também essencial para manter a coesão social.

O legado de uma elevada taxa de desemprego e de uma segmentação do mercado de trabalho

Em março de 2014, a taxa de desemprego de Portugal, situada nos 15,2%, ficava bem acima da média da OCDE de 7,6%; ascendendo a 57,9% (4º trimestre de 2013), a taxa de desemprego de longa duração é uma das mais elevadas dos países da OCDE. Além disso, a taxa de desemprego jovem tem vindo a aumentar de forma acentuada desde o início da crise económica mundial, atingindo um máximo histórico, em fevereiro de 2013, de 40,6% (o dobro do nível registado em dezembro de 2007). Em março de 2014, a taxa de desemprego jovem baixou para 35,6%, mas continua a ser superior ao dobro da taxa média na área da OCDE (15,5%) e a quarta mais elevada na OCDE, depois da Grécia, da Espanha e da Itália (Figura 15). Embora estes resultados estejam associados à crise, refletem também as inflexibilidades estruturais resultantes dos rigores da proteção ao emprego, da negociação salarial, das fracas políticas ativas do mercado de trabalho e das prestações de desemprego indevidamente distribuídas.

O mercado de trabalho português é caracterizado por um elevado grau de segmentação, o que limita a mobilidade dos trabalhadores permanentes e, consequentemente, a capacidade do mercado para fazer uma correspondência entre os empregos e os trabalhadores, desincentivando também a retenção de capital humano, por oposição aos trabalhadores temporários. Além disso, a maior parte dos encargos com o ajustamento é suportada por trabalhadores temporários, o que contribui para um alargamento da desigualdade em matéria de rendimentos. Corrigir a segmentação é essencial para repor o dinamismo no mercado de trabalho e tem sido, de forma correta, o foco dos recentes esforços de reforma. A promoção da mobilidade laboral e de novas formações é também necessária para adaptar a mudança estrutural a um sector transacionável mais dinâmico.

Figura 15. Taxas de desemprego jovem, dezembro de 2007 a março de 2014^a
Quota de trabalhadores totais por faixa etária



Nota: Países mostrados por ordem crescente das taxas de desemprego jovem no 4º trimestre de 2013.

a) Janeiro de 2014 para o Chile, a Grécia, a Turquia e o Reino Unido; fevereiro de 2014 para a Estónia, o G7 e as médias da OCDE, Coreia, Hungria, Japão e Noruega; abril de 2014 para os Estados Unidos; e 4º trimestre de 2013 para a Nova Zelândia e para a Suíça.

Fonte: Cálculos da OCDE com base na Base de Dados dos Indicadores a Curto Prazo da OCDE (data limite: 13 de maio de 2014).

Reformar a proteção ao emprego

As reformas recentes colocaram o nível de proteção ao emprego dos contratos de trabalho permanente e temporário em Portugal mais próximo da média da OCDE (Figuras 16 e 17) e deverão ajudar a reduzir a segmentação do mercado de trabalho e a promover o crescimento da produtividade. Apesar de a reforma ao Código do Trabalho de 2009 ter deixado Portugal, no âmbito da OCDE, no nível mais elevado de proteção dos trabalhadores permanentes, as reformas introduzidas em 2011, 2012 e 2013 reduziram significativamente esse nível de proteção.³ Os despedimentos individuais por motivos económicos deixaram de obedecer a uma ordem de antiguidade predefinida, ao mesmo tempo que os despedimentos com base na capacidade do trabalhador passaram a ser possíveis num número de

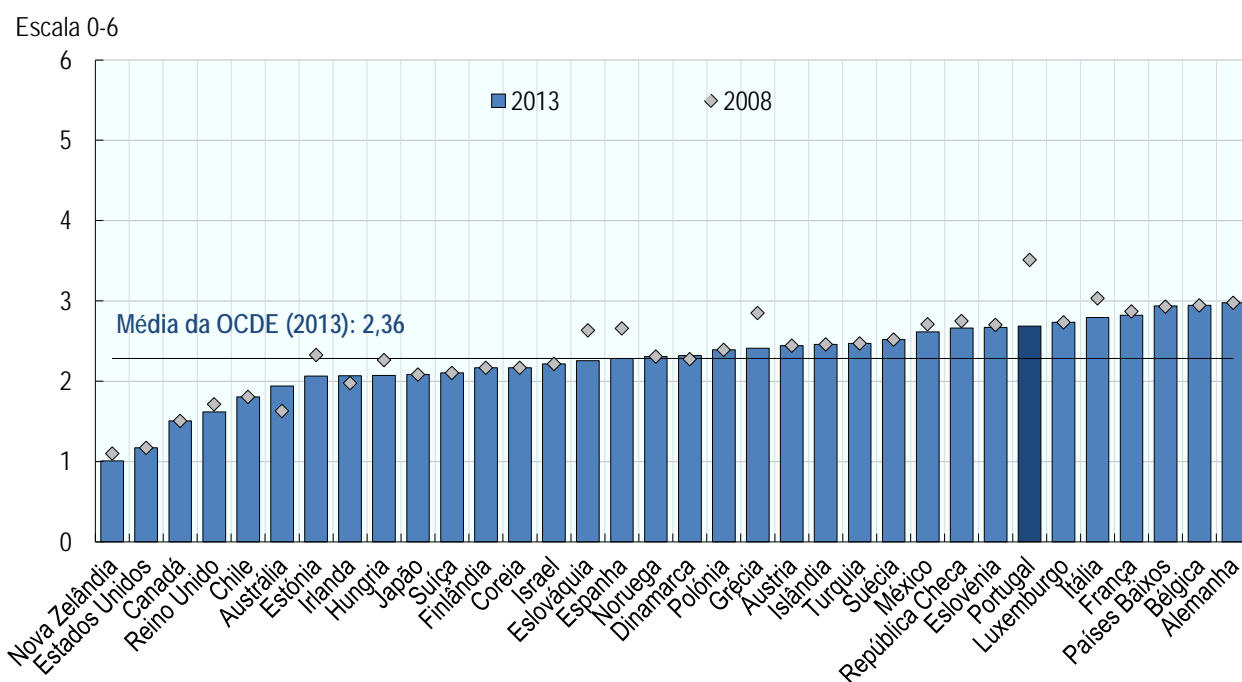
³ As principais alterações incluem o incentivo à utilização de acordos de horários de trabalho flexíveis, uma redução nos montantes devidos por trabalho extraordinário e a eliminação de quatro feriados e do direito do trabalhador a três dias adicionais de férias por ano com base na antiguidade. A reforma incluiu ainda uma revisão do quadro legal relativo à redução/suspensão do contrato de trabalho por motivos económicos.

situações mais amplo. Em ambos os casos, a obrigação de transferir o trabalhador para uma outra função adequada foi substituída pela necessidade de o empregador avaliar, no caso de extinção do posto de trabalho, se o trabalhador poderia ser transferido para um cargo compatível com as suas qualificações profissionais.

Em 2011, o valor da indemnização a pagar foi reduzido de 30 para 20 dias por cada ano de trabalho (com um limite máximo de 12 meses em vez do mínimo de 3 meses), tendo sido objeto de uma outra redução para 18 dias por cada ano de trabalho para os primeiros três anos e para 12 dias por cada ano adicional. Os contratos existentes preservam os direitos adquiridos ao abrigo das normas antigas, evitando assim o risco de efeitos adversos no emprego, a curto prazo, na atual conjuntura económica difícil.

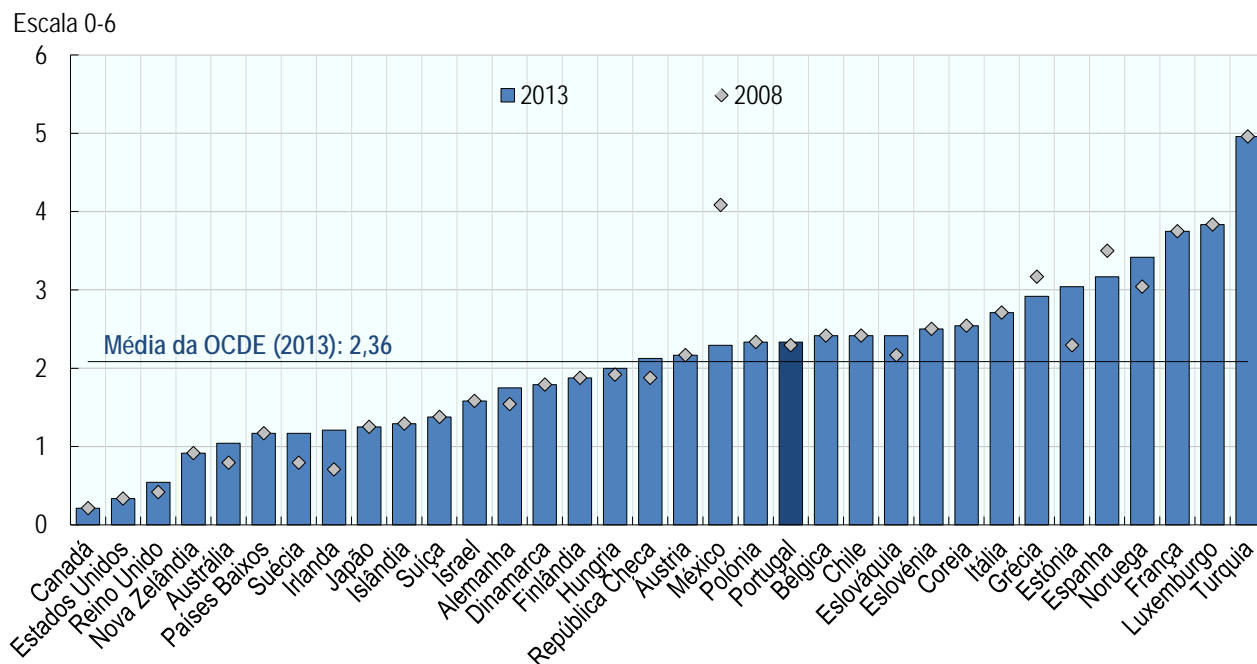
Todas estas mudanças na legislação em matéria de proteção ao emprego devem contribuir para maiores níveis de produtividade e do PIB potencial (ver Capítulo 2). Ao reduzir a segmentação de um mercado de trabalho que condena muitos trabalhadores, em especial os mais jovens e os menos qualificados, à falta de segurança no emprego, a reforma poderá também fomentar uma maior equidade e coesão social.

Figura 16. Proteção dos trabalhadores permanentes em comparação com o despedimento colectivo e individual, 2008 a 2013



Fonte: Base de Dados da Proteção ao Emprego da OCDE, atualização de 2013, <http://dx.doi.org/10.1787/lfs-epi-data-en>.

Figura 17. Regulamentação dos contratos temporários, 2008 a 2013



Nota: Os contratos temporários incluem: 1. **contrato de trabalho a termo resolutivo**, definido como um contrato de trabalho genérico, com uma data de cessação determinada em termos precisos (na forma de dia, mês e ano em que fica definida a cessação do contrato de trabalho, caso o contrato não seja renovado); 2. e o contrato de trabalho no âmbito de uma **empresa de trabalho temporário**, definido como a contratualização de trabalhadores através de um contrato nos termos do qual o empregador (ou seja, a empresa), no âmbito da estrutura da sua atividade ou prática profissional, coloca o trabalhador à disposição de um terceiro (ou seja, a empresa utilizadora) para executar um trabalho (ou seja, a afetação) sob a supervisão e direção dessa empresa utilizadora, em virtude de um contrato de prestação de serviços entre a empresa utilizadora e a empresa de trabalho temporário.

Fonte: Base de Dados da Proteção ao Emprego da OCDE, atualização de 2013, <http://dx.doi.org/10.1787/lfs-epl-data-en>.

Todavia, a proteção ao emprego dos trabalhadores permanentes continua a ser mais elevada do que a média da OCDE e poderá ser reduzida ainda mais. Apesar de as autoridades terem reduzido, no passado mês de outubro de 2013, os montantes de indemnização a pagar em muitos casos, estas reduções afetam apenas os novos contratos assinados após 2011, salvaguardando todas as relações laborais existentes. O período experimental para contratos de trabalho por tempo indeterminado continua curto, sendo de 90 dias para a maioria dos trabalhadores. A introdução de arbitragem vinculativa como alternativa aos tribunais (já em vigor, mas apenas voluntariamente) poderia também ajudar a reduzir os elevados custos e a incerteza resultante da morosidade dos litígios relacionados com despedimentos, devendo ser mais fomentada. Recentemente, as autoridades têm trabalhado para a redução do âmbito de processos judiciais morosos na sequência de despedimentos, definindo para tal uma lista hierárquica de critérios para as sociedades decidirem quem despedir no caso de redução de pessoal.

Reformar os mecanismos de definição salarial

Os mecanismos de definição salarial, incluindo para o salário mínimo, colocaram, até há pouco tempo, desafios quer ao nível da recuperação da competitividade quer ao nível da criação de emprego para os menos qualificados. A negociação salarial processa-se maioritariamente ao nível sectorial entre as associações sindicais (que detêm o direito exclusivo de negociar em nome dos trabalhadores⁴) e as associações de empregadores (geralmente dominadas pelas grandes empresas, não representando, necessariamente, a maior parte do emprego sectorial total). A aplicação das convenções coletivas de trabalho é alargada administrativamente a sectores inteiros (através das portarias de extensão), restringindo ainda mais o já forte domínio das associações sindicais nas negociações coletivas ao nível da empresa. Estas limitações na negociação ao nível da empresa têm desencorajado a entrada de novas empresas e baixado o nível de concorrência nos mercados de produtos. Embora o valor horário dos salários no sector transformador tenha abrandado em resposta à crise, tendo vindo a decrescer nos últimos dois anos, os acordos de negociação têm limitado esse ajustamento.

Em maio de 2011, o governo congelou o valor do salário mínimo, bem como as extensões administrativas das convenções coletivas de nível sectorial. As autoridades baixaram também o limite acima do qual é possível a negociação salarial ao nível da empresa de 500 para 150 trabalhadores, apesar de ser ainda necessária a aprovação das associações sindicais acima deste novo limite. As autoridades reduziram também o âmbito de aplicação das extensões administrativas das convenções coletivas desde maio de 2011. Porém, não existem certezas quanto à eficácia destas novas regras na limitação das extensões no momento em que o atual sentimento de necessidade de moderação dos salários se começar a desvanecer. A extensão automática é ainda possível desde que seja alcançado um nível de representação significativo na indústria em questão. Recentemente, as associações de empregadores também procuraram alargar as normas de extensão automática, sugerindo que o facto de conseguir o apoio de algumas pequenas e médias empresas deveria ser aceite como condição suficiente para a extensão. Em suma, a flexibilidade salarial parece estar ainda consideravelmente dificultada, pelo menos em princípio, pelas normas reguladoras das extensões automáticas das convenções coletivas de trabalho.

Serão necessárias mais medidas para promover a negociação coletiva ao nível das empresas, incluindo a eliminação da necessidade de intervenção das associações sindicais para aprovar qualquer resultado de negociações ao nível da empresa, bem como para eliminar completamente a extensão administrativa. Estas reformas ajudariam a promover mercados de produtos e de trabalho mais dinâmicos. De igual forma, recomenda-se que as autoridades mantenham o valor do salário mínimo inalterado até que existam sinais claros de recuperação do mercado de trabalho.

⁴ O novo código do trabalho permite que este poder seja delegado a comissões de trabalhadores no caso de sociedades com mais de 150 trabalhadores.

Redução dos custos não salariais do trabalho

As autoridades aumentaram o horário de trabalho até sete dias por ano e introduziram modalidades de horários de trabalho mais flexíveis. Estas reformas devem reduzir os custos unitários do trabalho a médio e a longo prazo, melhorar a competitividade e facilitar o ajustamento futuro através do número de horas trabalhadas em detrimento do número de postos de trabalho. Entre possíveis opções para melhorar os incentivos ao trabalho inclui-se a redução do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares e dos encargos com as contribuições para a segurança social nos trabalhadores com salários mais baixos (por exemplo, aumentando as deduções fiscais) e a introdução de créditos de imposto para trabalhadores (ou regimes de benefícios equivalentes). Estes últimos podem ajudar a aumentar os incentivos ao trabalho enquanto mitigam, ao mesmo tempo, a pobreza no trabalho. No entanto, a sustentabilidade financeira destas opções tem de ser considerada. Espera-se que, em setembro de 2014, uma comissão de especialistas faça recomendações sobre estas questões.

Revisão do sistema das prestações de desemprego e reforço de políticas ativas do mercado de trabalho

Em 2010, e em relação às pessoas abrangidas pelo sistema, as prestações de desemprego estavam entre as mais generosas na Europa no que respeita ao nível de benefício e à sua duração. A duração das prestações aumentava também com a idade, ao mesmo tempo que critérios de elegibilidade restritos limitavam a cobertura de trabalhadores jovens e excluía os trabalhadores independentes. A reforma de 2012 operada no âmbito das prestações de desemprego resolveu algumas questões de equidade ao baixar o período mínimo de contribuições exigido para o subsídio de desemprego de 15 para 12 meses e ao alargar o direito às prestações aos trabalhadores independentes que cumpram determinados requisitos.

A reforma resolveu também a questão de alguns desincentivos ao trabalho ao baixar o limite das prestações de desemprego mensais para 1.048,00 EUR, introduzindo uma redução das prestações de 10% após seis meses e reduzindo a sua duração máxima. Em determinadas condições, as pessoas à procura de trabalho que aceitem um emprego a tempo inteiro com um salário inferior ao valor das prestações de desemprego anteriores podem, temporariamente, reter parte destas. No entanto, a duração continua a estar extremamente dependente da idade, na medida em que cortes maiores na duração subsídio de desemprego aos trabalhadores com mais idade são compensados parcialmente com a prestação do subsídio social de desemprego.⁵ A eficácia da reforma é também prejudicada por um período de transição prolongado. O Governo encontra-se presentemente a avaliar maneiras de reduzir ainda mais a dependência das prestações sociais, bem como os efeitos adversos na taxa de desemprego de longa duração resultantes da estrutura do sistema de prestações de desemprego. Para tal, recomenda-se que as autoridades tornem a duração das prestações menos dependentes da idade e que reduzam a duração para os trabalhadores mais velhos. As autoridades devem também avaliar se as mudanças no âmbito da elegibilidade se revelaram eficazes na melhoria da cobertura das prestações, especialmente em relação aos trabalhadores jovens, e tomar medidas adicionais com esse propósito, caso seja necessário.

⁵ Ver *OECD Economic Survey of Portugal 2012*, para obter mais informações.

As reformas para tornar o sistema de prestações de desemprego mais equitativo e para fomentar os incentivos de regresso ao emprego devem ser acompanhadas de políticas ativas do mercado de trabalho, que são essenciais para manter aqueles que procuram emprego perto do mercado de trabalho e para melhorar as suas competências. De modo a impedir que o aumento cíclico da taxa de desemprego em Portugal se torne permanente, e para prevenir as cicatrizes sociais associadas a longo prazo, é essencial fortalecer a eficácia dos programas ativos do mercado de trabalho, especialmente em termos de aconselhamento, colocação e apoio na procura de emprego.

O Governo adotou medidas que ajudam os desempregados a regressar ao trabalho. Foi lançado um novo conjunto de políticas ativas do mercado de trabalho para combater a taxa de desemprego jovem e aumentar a formação no local de trabalho, como as medidas *Estímulo 2012* (um subsídio de contratação até 420,00 EUR mediante a obrigação das empresas fornecerem formação) e *Impulso Jovem* (que compreende diversos componentes, incluindo o reembolso das contribuições para a segurança social). Globalmente, em 2012, mais de meio milhão de pessoas beneficiaram das políticas ativas do mercado de trabalho e os resultados destas medidas estão a ser avaliados para ajustar os programas conforme seja necessário.

Devem ser consideradas medidas adicionais. Existe uma margem significativa na melhoria do apoio à procura de emprego, através de uma melhor orientação dos recursos, mais atividades de contacto com os empregadores e uma melhor utilização das informações disponíveis sobre pessoas à procura de emprego e anúncios de empregos. Em especial, os centros de emprego devem gerir de forma mais ativa as recomendações de programas, de modo a que estes possam direcionar-se a pessoas desempregadas que mais beneficiariam com os mesmos, e prevenindo assim estrangulamentos decorrentes de uma elevada procura. Foram já iniciados esforços neste sentido. Sistemas de controlo e de aplicação de sanções, embora sejam muito rígidos por princípio, são na prática muito menos rigorosos, uma vez que a comprovação da procura de emprego é muitas vezes superficial e o cancelamento das prestações raramente aplicado. Houve um progresso positivo na avaliação dos programas de apoio aos desempregados e estes esforços devem ser reforçados e utilizados para canalizar os recursos escassos para os programas mais eficazes.

Resolver o problema da taxa de desemprego jovem

Resolver o problema da taxa de desemprego jovem no contexto atual de consolidação orçamental, especialmente na área da educação, requer um investimento em medidas economicamente rentáveis do mercado de trabalho. Para os jovens desempregados, em particular aqueles sem experiência de trabalho, o apoio à procura de emprego, quando se registam no serviço público de emprego, tem-se revelado muito eficaz e relativamente pouco dispendioso. Por outro lado, os desempregados de longa duração e os que possuem poucas qualificações, que correm um maior risco de cair na armadilha de não estarem integrados nem no sistema de ensino nem no sistema de ensino ou formação profissional, carecem de uma assistência mais específica, incluindo oportunidades de formação, experiências de trabalho subsidiadas e outras políticas ativas do mercado de trabalho.

Portugal foi um dos primeiros países a implementar a «Garantia Jovem», que abrange já 76.000 jovens. Embora este programa já esteja a apresentar resultados positivos, para reduzir a taxa das pessoas que se encontram fora do ensino, emprego e formação profissional Portugal teria necessidade de combater o grupo de jovens carenciados que são totalmente inativos. Para este grupo, programas abrangentes, possivelmente a nível residencial, orientados para uma aprendizagem baseada na experiência de trabalho e com uma forte componente de acompanhamento por adultos são as únicas iniciativas que, embora dispendiosas, apresentam comprovado êxito a nível internacional. O programa *Job Corps* dos Estados Unidos é um exemplo de uma boa prática nesta área. A maioria, mas não a totalidade, das avaliações rigorosas conduzidas mostraram que este programa, embora dispendioso, é economicamente rentável.

Principais recomendações

- **Continuar a combater a rigidez e a segmentação do mercado laboral.**
- **Promover ainda mais a negociação ao nível da empresa** abolindo a extensão administrativa das convenções coletivas de trabalho.
- **Tornar as prestações de desemprego menos dependentes da idade** e garantir que as mudanças em termos de elegibilidade comprovam a sua eficácia na melhoria da cobertura das prestações, especialmente em relação aos trabalhadores jovens.
- **Reforçar o impacto das medidas destinadas a ajudar a pessoa desempregada a encontrar emprego** através de: i) uma gestão mais ativa do apoio à procura de emprego e das recomendações de programas do mercado de trabalho; ii) uma centralização em programas que melhoram a empregabilidade dos participantes, incluindo trabalhadores jovens e pouco qualificados; e iii) a manutenção e melhoria do sistema para o controlo da integração dos participantes no mercado de trabalho.

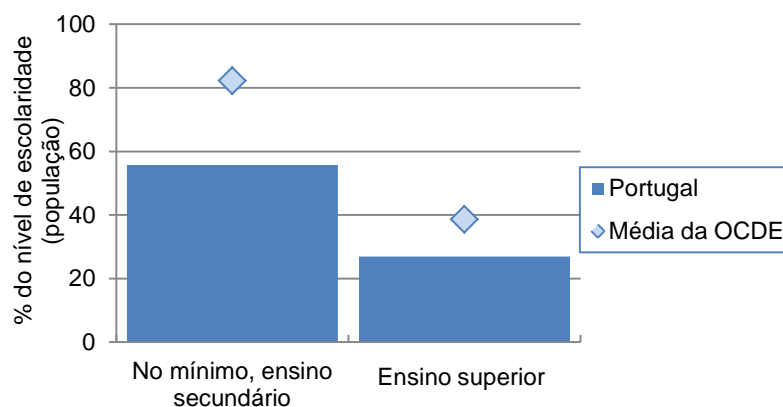
5. Promoção do desenvolvimento de competências

Uma carência de trabalhadores adequadamente qualificados constitui um obstáculo a uma maior produtividade e crescimento em Portugal. Embora o sistema de ensino tenha efetuado importantes avanços, tanto ao nível do acesso como dos resultados, nem sempre revela um bom desempenho na atribuição de competências necessárias para o mercado de trabalho. Além disso, existe um legado de baixos níveis de ensino e de competências na população ativa. Esta situação limita a capacidade das empresas de se afastarem das atividades de baixa produtividade e de se adaptarem à mudança tecnológica. A promoção do desenvolvimento das competências requer mais melhorias, quer ao nível do ensino inicial, quer ao nível da formação profissional em adulto. Estas melhorias podem ser conseguidas, em certa medida, com uma melhoria da eficiência das atuais despesas.

Competências na escola e no trabalho

Nos dias de hoje, os jovens portugueses entram no mercado de trabalho com um maior nível de escolaridade e com melhores competências do que as gerações anteriores. No entanto, existe ainda um longo caminho a percorrer, sendo que, em 2011, apenas 56% da população ativa completou o ensino secundário, em comparação com a média da OCDE de 82% (Figura 18). As taxas do nível de ensino superior ficam também um terço abaixo da média da OCDE.

Figura 18. Nível de ensino secundário e superior para pessoas com idade entre os 25 e os 34 anos, 2011.



Fonte: OCDE (2013), *Education at a Glance 2013: Indicadores da OCDE*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-en>.

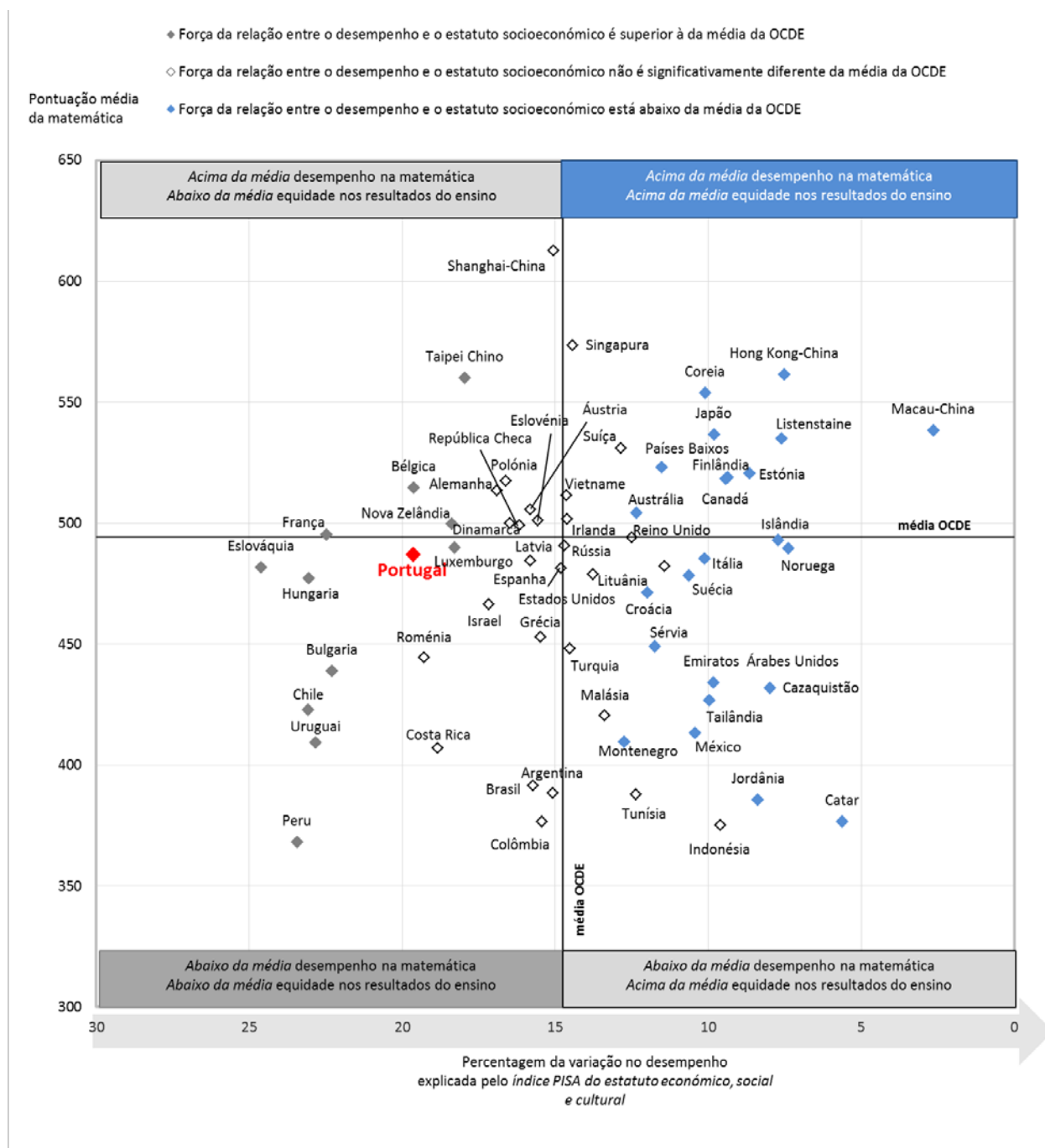
O desempenho escolar também melhorou, com os alunos portugueses a obterem agora resultados ao nível da média da OCDE em matemática e abaixo da média da OCDE nas áreas de leitura e ciências, entre os 65 países e economias que participaram na avaliação aos jovens de 15 anos do relatório PISA 2012. Portugal aumentou a quota de desempenhos de topo em matemática e ao mesmo tempo reduziu a quota dos piores desempenhos entre 2003 e 2012.

Desde 2012, o ensino obrigatório estende-se até ao 12º ano (18 anos de idade), em vez do 9º ano, e o governo implementou diversas medidas para resolver os desafios relacionados com o ensino. No entanto, muitas crianças continuam a não apresentar um progresso satisfatório na escola. Este ponto reflete-se nas elevadas taxas de reprovação escolar, que constituem um modo ineficaz e dispendioso de apoiar alunos com um fraco desempenho. Em 2012, cerca de um terço dos alunos tinha reprovado pelo menos uma vez até aos 15 anos.

Atribuir horas extraordinárias de ensino aos alunos que ficam para trás e ter em conta as necessidades próprias dos mesmos para que possam alcançar os colegas constitui um método muito melhor de apoio aos que têm dificuldades de aprendizagem do que a repetição do ano escolar, e não é necessariamente mais dispendioso.

Em Portugal, a associação entre as origens socioeconómicas dos alunos e o seu desempenho escolar é mais acentuada do que a média (Figura 19) e muita desta relação reside ao nível das escolas. Consequentemente, as diferenças socioeconómicas entre as escolas são, em larga medida, indiciadoras do desempenho de uma dada escola. As políticas direcionadas às escolas desfavorecidas podem, assim, ser particularmente eficazes na subida dos níveis de desempenho e de equidade.

Figura 19. Desempenho e Equidade dos Alunos



Fonte: OCDE, Base de Dados do PISA 2012, Quadro II.2.1.

Existe margem para melhorar a estrutura de despesas do Estado com educação. Embora a reduzida dimensão das turmas explique, em grande parte, as diferenças nos custos salariais, quando comparados com a média da OCDE, a análise sugere que melhores professores têm um maior impacto nos resultados dos alunos do que as turmas pequenas. As melhorias podem também ser conseguidas através de uma maior utilização de ferramentas de avaliação da escola, dos professores e dos alunos, para fornecer um apoio oportuno e direcionado para onde é mais preciso. Tal obrigaria a uma maior centralização da atenção no progresso dos alunos no sistema de avaliação, tal como foi iniciado no ano letivo de 2012-2013. Obrigaria ainda à recolha de informações ao longo do tempo sobre os indivíduos e os grupos, à instituição da avaliação do desenvolvimento para complementar a atual avaliação focada na responsabilidade dos professores, e ao direcionamento dos recursos para uma análise dos resultados ao nível de todo o sistema.

Garantir uma melhor correspondência entre o ensino e as necessidades da economia

Um maior envolvimento do empregador na definição dos programas escolares/universitários e a atribuição de mais oportunidades de experiência profissional aos alunos irá melhorar a correspondência entre as competências adquiridas no ensino e as necessidades do mercado de trabalho. Merece aqui destaque a rede de Centros de Qualificações e Formação Profissional, onde se pretende ajudar os jovens alunos nas suas escolhas pessoais relativamente à educação.

Portugal pode também utilizar melhor o seu sistema de ensino e formação profissionais (EFP). O Governo deve assegurar que os programas de EFP fornecem as competências empresariais básicas e a preparação para o trabalho por conta própria, e que ajudam a lidar com as exigências das novas indústrias e tecnologias. Engloba-se aqui a prestação de uma orientação profissional adequada para auxiliar os alunos na escolha do curso, bem como a promoção de uma colaboração estreita com as empresas de modo a assegurar que a formação é relevante para o mercado de trabalho e que os alunos podem usufruir de uma experiência relevante de aprendizagem no local de trabalho. As recentes iniciativas de políticas são prometedoras, tais como o Plano Nacional do Programa Garantia Jovem (2013) que pretende ajudar qualquer pessoa com idade inferior a 25 anos de idade a encontrar emprego, formação contínua ou um estágio, no prazo de quatro meses após ter ficado desempregado ou ter concluído o sistema de ensino formal. No entanto, será importante continuar a acompanhar os resultados no mercado de trabalho dos participantes na formação profissional e ajustar os programas em conformidade.

A experiência de outros países da OCDE pode ajudar Portugal a ultrapassar alguns dos principais desafios na construção de um sistema de EFP mais eficaz. A Dinamarca e a Suíça ilustram a relevância de um envolvimento efetivo dos empregadores: nestes países, pelo menos 75% dos alunos que se inscreveram em programas de EFP passaram, no mínimo, metade do programa num local de trabalho. Na sequência deste envolvimento dos empregadores, os alunos e as suas famílias percebem o valor do programa no mercado de trabalho, ao mesmo tempo que os empregadores beneficiam da contratação a menores custos e de ganhos de produtividade a longo prazo.

Apoio à formação de adultos

As reformas educativas demoram algum tempo a ter impacto e um país pode também desenvolver as competências de que precisa incentivando a aprendizagem das pessoas ao longo das suas vidas. A formação de adultos é particularmente valiosa em Portugal, dada a elevada quota da população com baixas habilitações. A população portuguesa possui baixos níveis de competência no processamento de informações essenciais, ao mesmo tempo que as taxas de participação em formação profissional entre a população adulta ficam abaixo da média da OCDE, especialmente nos grupos etários mais jovens.

Melhores níveis de competências no processamento de informações essenciais, tais como literacia e numeracia, devem produzir benefícios económicos e sociais significativos. Os ganhos podem ser ampliados através da implementação bem-sucedida de medidas pró-ativas para fomentar a procura dessas competências na economia e na sociedade. De um modo geral, a aprendizagem dos adultos é uma área que requer uma atenção política significativa em Portugal.

Principais recomendações

- **Utilizar os sistemas de avaliação para aumentar o nível de escolaridade:** acompanhar os indivíduos e os grupos ao longo do tempo para os informar relativamente a mudanças de política e, em última análise, melhorar os resultados da aprendizagem de crianças desfavorecidas.
- **Reduzir a taxa de reprovação escolar,** investindo em modos alternativos de apoiar aqueles que têm dificuldades de aprendizagem.
- **Envolver os empregadores na atualização da elaboração dos programas de ensino e formação profissionais,** controlar os resultados dos participantes no mercado de trabalho e ajustar os programas nessa conformidade.
- **Construir um sistema eficaz de ensino e formação profissionais de adultos** para ajudar a desenvolver as competências de processamento de informações essenciais, que se revelam atualmente deficitárias.

6. Fomentar a inovação

A inovação desempenha um papel importante no incentivo à produtividade e na competitividade baseada em factores que não os custos. O desempenho de Portugal no domínio da investigação tem melhorado de forma significativa nos últimos anos, e Portugal tem investido fortemente no capital humano científico. Porém, os investimentos públicos e das empresas em I&D e inovação têm sido afectados desde 2009. Para melhorar ainda mais o seu desempenho em matéria de inovação, Portugal poderia aumentar o impacto da investigação pública existente, por exemplo, através de relações reforçadas entre a ciência e a indústria (através de financiamento da investigação pública pelas empresas, de empresas criadas em ambiente universitário, as denominadas *start-ups*, e uma mobilidade melhorada ao nível dos recursos humanos), ao mesmo tempo que fortalece a capacidade de inovação do seu sector industrial. Fomentar a capacidade de inovação de Portugal requer também uma melhoria ao nível do ambiente empresarial na sua globalidade, bem como das competências da população ativa, inclusive através de um aumento do número de doutorados nas áreas da ciência e engenharia.

Fortalecer o impacto da investigação pública

A despesa bruta em I&D de Portugal aumentou significativamente entre 2005 e 2009, mas tem diminuído desde 2009, principalmente no sector privado, o que coloca desafios ao recente progresso de Portugal ao nível da capacidade de inovação. Portugal possui um sector de investigação pública relativamente forte e apresenta bons desempenhos ao nível de publicações de ciência e tecnologia (C&T) em revistas internacionais de referência (Figura 16). Contudo, a ligação à indústria continua a ser fraca, como indica a reduzida fatia de despesa pública em I&D em percentagem do PIB financiada pela indústria. A criação de empresas de alta tecnologia a partir das universidades tem sido também fraca. Reformas recentes, como a revisão dos estatutos das universidades, pretendem facilitar a mobilidade intersectorial ao permitir que os professores universitários possam desenvolver projetos em empresas. Além disso, o Programa Estratégico para o Empreendedorismo e Inovação (+E+I), lançado em 2011, inclui um conjunto de medidas que visam promover as transferências de conhecimentos das universidades para a indústria. Verificaram-se desenvolvimentos positivos; porém, o desempenho relativamente fraco das empresas portuguesas em matéria de I&D, que se traduz na fraca procura e interesse da indústria na investigação académica, continua a ser um importante obstáculo às ligações reforçadas entre as universidades e a indústria.

Tal como acontece noutros países, para além de medidas de apoio ao empreendedorismo, as principais áreas para a intervenção de políticas incluem medidas para melhorar a capacidade de associação dos gabinetes de transferência de tecnologia das universidades à indústria, designadamente através do apoio de um registo de patentes académicas. Os dados da OCDE relativos à transferência de tecnologia das universidades sugerem que a eficácia dos gabinetes de transferências de tecnologia na ligação com as empresas depende da massa crítica e das competências, bem como das adequadas estruturas organizacionais e regimes de incentivos. O fraco desempenho dos gabinetes de transferências de tecnologia conduziram, em muitos países, a esforços para consolidar transações e desenvolver novos modelos organizacionais e incentivos que poderão constituir exemplos úteis para Portugal. Um exemplo relevante é a iniciativa Avaliação da Ideia da Universidade de Tecnologia de Chalmer, na Suécia, que junta empresários e quadros superiores académicos para avaliar o potencial comercial, incluindo os planos empresariais, de

estudantes inventores e empresários. Na Finlândia, o Centro Aalto para o Empreendedorismo (CAE) oferece serviços de inovação, comercialização e criação de novas empresas aos investigadores, estudantes e outras partes interessadas da Universidade de Aalto. Além disso, facilita a inovação e o crescimento do empreendedorismo ao desenvolver a investigação e o ensino nestas áreas em todas as escolas de Aalto.

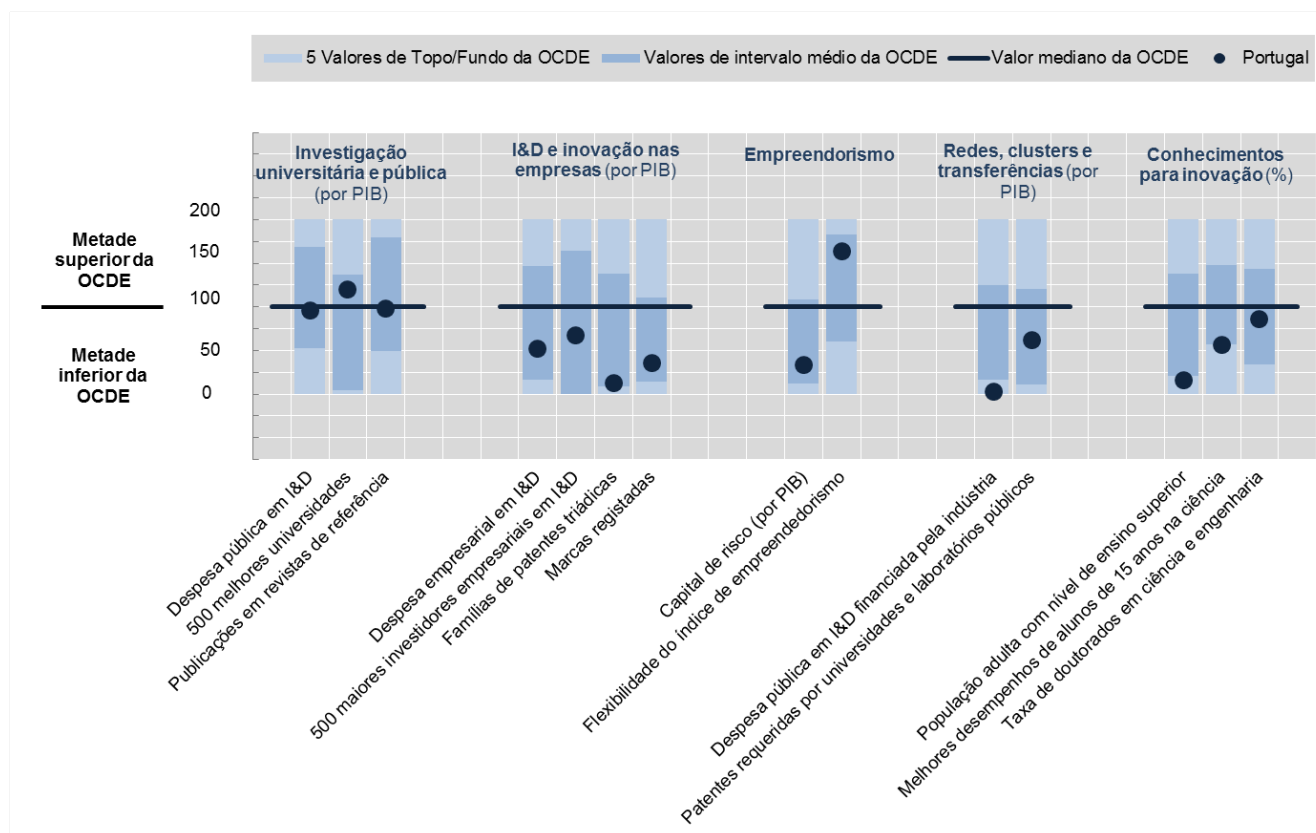
Fortalecer a inovação industrial e o empreendedorismo

O desempenho em matéria da inovação da indústria portuguesa permanece a um nível modesto, no que respeita aos pedidos de registo internacional de patentes e registo de marcas. De igual forma, a despesa empresarial em investigação e desenvolvimento é comparativamente baixa, sendo 0,70% do PIB em 2012, em comparação com a média da OCDE de 1,62%. Portugal possui poucas grandes empresas a investir de maneira eficiente em I&D e poucas empresas de cariz empreendedor. A despesa em capital de risco (CR) mantém-se baixa. Em 2011, o montante total de capital de risco investido nas PME caiu, de forma significativa, para 12,9 milhões de euros, 87% menos do que em 2008, devido à aversão ao risco dos investidores, resultante da crise financeira. Consequentemente, o Governo implementou uma nova estratégia, concentrando os recursos para investimentos públicos de CR através da fusão de três operadores públicos numa única entidade, a Portugal Ventures, para investir em projetos inovadores de empreendedorismo com potencial global e com base em I&D de referência internacional.

O reforço da inovação empresarial é um dos principais desafios para Portugal. O apoio público ao I&D e à inovação das empresas é, na sua maior parte, indireto (fornecido através de créditos fiscais),⁶ apesar de o financiamento aos investimentos em I&D das empresas através da concessão de empréstimos e de garantias ter ganho importância nos últimos anos. Embora Portugal tenha um bom desempenho no índice da OCDE *Ease of Entrepreneurship* (Figura 20), os encargos administrativos que recaem sobre as *start-ups* continuam a ser elevados. Tal como acontece em muitos outros países da UE, as empresas recentes são responsáveis por grande parte da criação de novos postos de trabalho em Portugal. As empresas mais antigas têm uma dimensão relativamente pequena, sugerindo uma estagnação do crescimento após a fase de lançamento. Elevar a capacidade de inovação do sector empresarial exigirá esforços continuados para tornar o ambiente empresarial mais favorável, reduzindo os encargos administrativos que recaem sobre as empresas e fortalecendo a concorrência (ver Capítulo 3).

⁶ De acordo com os números da OCDE, o apoio direto (subvenções e contratos públicos) ao I&D representou 49 milhões de euros em 2011, enquanto os incentivos indiretos - o sistema de créditos de impostos SIFIDE - atingiram cerca de 180 milhões de euros.

Figura 20. Desempenho comparativo do sistema de ciência e inovação de Portugal, 2013



Fonte: OECD Science, Technology and Industry Outlook 2014 (a aguardar publicação).

Fortalecer a composição das competências da força de trabalho

Aumentar a capacidade de inovação de Portugal implica também elevar o nível de qualificações do capital humano, em sintonia com as necessidades da indústria (ver Capítulo 5). Embora tenham havido avanços importantes, quer ao nível do acesso quer ao nível do desempenho, o capital humano continua a ser um problema, com apenas 17% da população adulta a possuir diplomas do ensino superior em 2012, em comparação com os 27% dos países da UE-28. Em 2012, a percentagem de doutorados em ciência e engenharia (C&E) ficava abaixo da média da OCDE. Esforços adicionais deverão centrar-se nas qualificações de nível médio na força de trabalho, o que implica investimento no ensino secundário e superior. São também necessários esforços especiais para fortalecer as competências de gestão dos empresários portugueses com o intuito de reforçar a capacidade de inovação do sector empresarial.

Neste contexto, o Governo encontra-se a reorganizar o seu sistema de Ensino e Formação Profissionais (EFP) para o harmonizar com as necessidades do mercado e a debater a criação de escolas profissionais de referência nalguns sectores específicos (ver Capítulo 5).

Promoção da eco-inovação

Aproveitar a inovação para melhorar o desempenho ambiental poderá conduzir à criação de novas indústrias e de novos postos de trabalho nos próximos anos. Em particular, a promoção da eco-inovação ajudaria a reforçar a produtividade, a competitividade internacional e as perspetivas de crescimento da economia. As empresas no sector do ambiente e a taxa de emprego associada aumentaram recentemente, especialmente nos sectores das energias renováveis, de tratamento das águas e dos resíduos. Os *clusters* de energia solar e eólica representam bons exemplos de desenvolvimento «verde»,

com a fusão da produção de energia a partir de fontes renováveis, a produção da tecnologia e equipamentos necessários, e a criação de emprego. Porém, a balança comercial das tecnologias do ambiente e das energias renováveis continua deficitária. Os postos de trabalho no sector dos bens e serviços ambientais são ainda preenchidos maioritariamente por trabalhadores pouco qualificados.

Em fevereiro de 2014, o governo nomeou uma comissão de especialistas para a reforma fiscal, esperando-se que apresente, até setembro, propostas para a promoção do crescimento «verde», incluindo a eco-inovação. Para complementar a reforma fiscal, o governo deve ponderar o estabelecimento de uma estrutura abrangente e de uma estratégia nacional para a promoção da eco-inovação e do emprego nas eco-indústrias, incluindo um apoio público acrescido em matéria de I&D.

No contexto orçamental atual, este tipo de estratégia poderá ser apoiada por Fundos Estruturais da UE (que financiam I&D, TIC e inovação como parte de estratégias regionais de especialização inteligente), ou através da utilização de fundos provenientes da venda de bens do Estado, como foi feito pela Noruega e pelo Chile. Esta estrutura abrangente deverá permitir uma cooperação melhorada entre autoridades competentes, universidades, sector privado e instituições financeiras, e um investimento em formação e ensino superior. Por fim, a estratégia implicará uma «ecologização» dos empregos em sectores estratégicos da economia. Em particular, as eco-inovações criam novas oportunidades de emprego em áreas como o turismo e a indústria. Portugal registou já alguns êxitos na promoção de eco-inovações nos sectores dos têxteis, da cerâmica, da aeronáutica, da gestão de resíduos e da distribuição de eletricidade (através de redes inteligentes).

Principais recomendações da OCDE

- **Garantir um financiamento adequado para o investimento em I&D e inovação**
- **Criar maiores incentivos e melhores canais para a comercialização da investigação académica**, incluindo através do reforço das relações entre os gabinetes de transferência de tecnologia das universidades e a indústria.
- **Melhorar as condições estruturais para o empreendedorismo**, reduzindo os encargos administrativos que recaem sobre as empresas criadas em ambiente universitário.
- **Continuar sustentadamente a investir no ensino secundário e superior.**
- **Desenvolver e implementar uma estrutura abrangente para a promoção da eco-inovação e emprego nas eco-indústrias**, através da reforma fiscal planeada, destinada a promover o crescimento «verde».

7. Melhorar a estrutura do sistema fiscal

Elevar o nível da receita ao mesmo tempo que se reduz a despesa pública é parte da estratégia de consolidação orçamental do Governo. Desde 2011, têm sido tomadas medidas para reestruturar as taxas dos impostos mais importantes, bem como para ampliar a sua base. A estas medidas seguiram-se consideráveis reduções nas despesas fiscais. O desafio fundamental é complementar o avanço registado com o alargamento da base tributável com outras reformas que coloquem o sistema fiscal numa posição de maior apoio ao crescimento e à competitividade, e que assegurem uma distribuição do rendimento mais justa.

Transferir a carga fiscal do trabalho

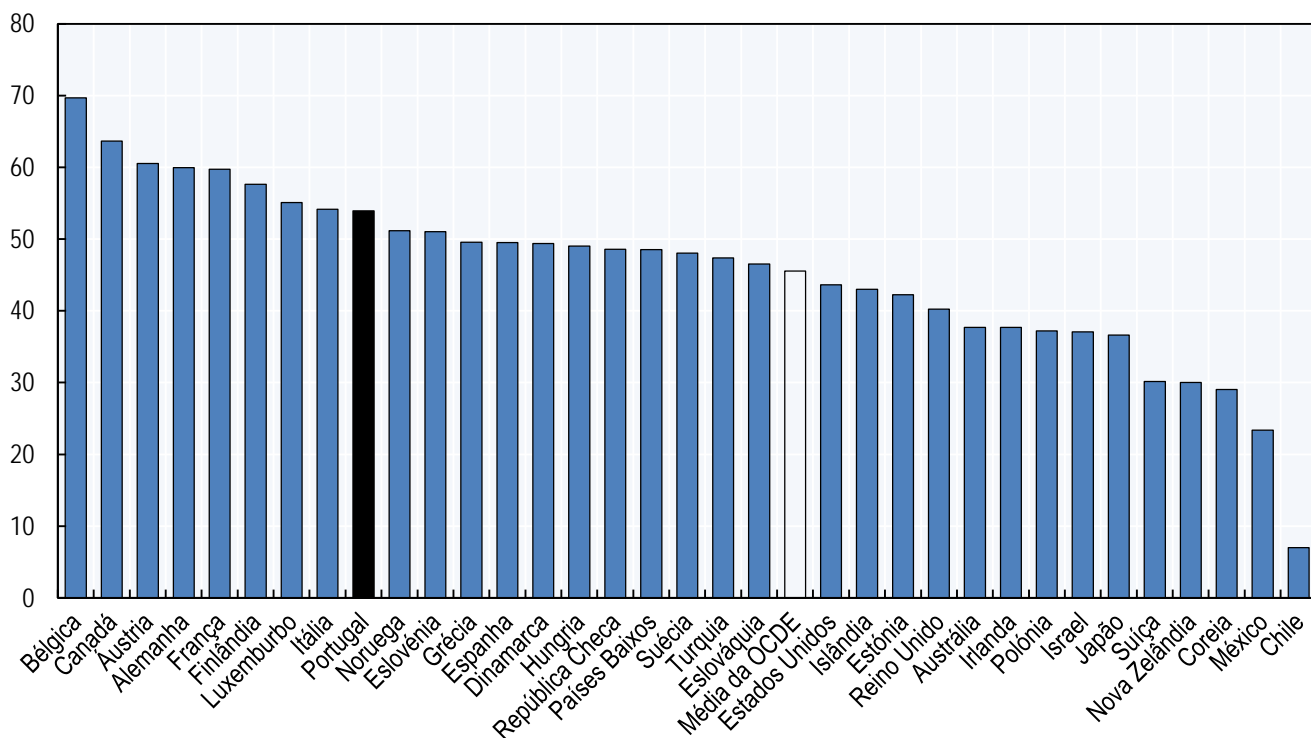
O sistema fiscal poderia tornar-se mais favorável ao crescimento e ao emprego através de uma transferência neutral da estrutura fiscal centrada nos impostos sobre o trabalho, incluindo as contribuições para a segurança social, para impostos que provocam menos distorções.⁷ Tradicionalmente, Portugal tem dependido mais dos impostos sobre bens e serviços do que o país médio da UE ou da OCDE, por oposição ao imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC), ao imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) e às contribuições para a segurança social (CSS). No entanto, esta situação devia-se, em parte, às estreitas bases tributáveis de IRC e de IRS, refletindo-se em elevadas despesas fiscais, que têm sido reduzidas nos últimos anos. Em 2013, as taxas marginais de imposto eram relativamente elevadas, e a carga fiscal marginal sobre o trabalho estava substancialmente acima da média da OCDE, em grande parte resultado do recente aumento das taxas do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (Figura 21).

Um método para reduzir a carga fiscal sobre o trabalho (e, conseqüentemente, os custos do trabalho) que poderia ser ponderado seria baixar as CSS. Esta redução seria particularmente importante, tendo em conta a perda cumulativa substancial da competitividade dos custos e da quota do mercado de exportações sofrida por Portugal na última década. Um corte nas CSS do empregador pode revelar-se particularmente eficaz na criação de empregos se os cortes se concentrarem nos escalões salariais mais baixos. Por exemplo, as contribuições do empregador poderiam ser progressivas quanto ao nível dos salários, em oposição à taxa fixa existente atualmente. Alternativamente, poderiam visar salários abaixo de um determinado limite remuneratório. A alteração das CSS podia ser parte de uma reforma mais ampla do financiamento da segurança social, que tornaria o sistema menos dependente das contribuições e mais assente na receita geral.

Para financiar uma descida das taxas de imposto sobre o trabalho, deverá ser aumentada a receita proveniente de impostos com menos impacto na competitividade de Portugal, tais como os impostos sobre a propriedade e os impostos ambientais, acompanhando a tendência dos últimos três anos, e reduzindo ainda mais a perda de receitas por via das despesas fiscais.

⁷ Arnold, J., B. Brys, C. Heady, A. Johansson, C. Schweltnus e L. Vartia (2011). «Tax Policy for Economic Recovery and Growth», *Economic Journal*, Volume 121, Número 550.

Figura 21. Carga fiscal marginal (percentagem dos custos totais do trabalho), 2013¹



1. Imposto sobre o rendimento mais contribuições do trabalhador e do empregador menos prestações pecuniárias para uma pessoa singular sem filhos num escalão de rendimentos do trabalhador médio.

Fonte: OECD, *Taxing Wages* (2014).

Aumentar a receita dos impostos sobre a propriedade

O Governo tem tomado algumas medidas importantes para aumentar as receitas provenientes dos impostos sobre a propriedade. Impostos periódicos sobre os bens imóveis, como o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), têm um impacto relativamente baixo no crescimento, provocando também menos distorções do que os impostos que incidem sobre as transações, como o Imposto sobre Transações Onerosas de Imóveis (IMT), que aumenta a volatilidade da receita e desincentiva a mobilidade geográfica. A reavaliação dos valores dos imóveis foi concluída em 2013 e vai conduzir progressivamente a uma maior receita do IMI.

Racionalização do IVA reduzindo ainda mais o âmbito da isenções e das taxas reduzidas

Portugal aplicava taxas reduzidas do IVA de forma intensiva, sendo substanciais as perdas de receita associadas a essa política e a deficiências administrativas. Embora o objetivo das taxas reduzidas seja o de aliviar a carga fiscal das famílias com baixos rendimentos e apoiar os sectores económicos mais fracos, o recurso a essas reduções é muitas vezes inapropriado e uma grande parte das vantagens revertem a favor de famílias em melhores condições financeiras. De igual modo, aplicar taxas reduzidas a alguns sectores, tais como a indústria hoteleira, é um método inadequado de apoiar as oportunidades de emprego pouco qualificado.

Em harmonia com as recomendações da UE e da OCDE, Portugal tem revisto, de forma significativa, a estrutura das taxas do IVA, promovendo uma utilização mais alargada da taxa normal do IVA desde janeiro de 2012. A aplicação de isenções de IVA tem também sido reduzida (por exemplo, a isenção do IVA aplicável aos produtos agrícolas foi revogada) de modo a conseguir uma maior eficiência. Recomenda-se que as autoridades se baseiem nos avanços recentes e continuem a alargar o âmbito de aplicação da taxa normal do IVA. Os objetivos sociais podem ser atingidos de forma mais eficaz através da rede de segurança social do que através de taxas reduzidas de IVA.

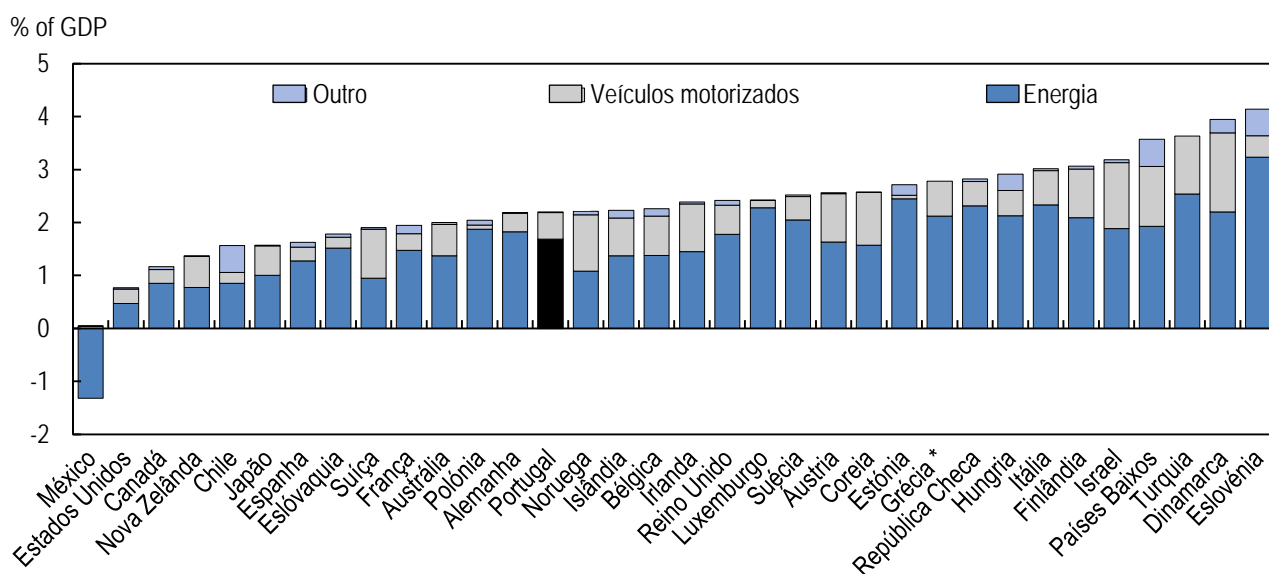
Aumentar a receita proveniente dos impostos ambientais

O alargamento dos impostos relacionados com o ambiente e a eliminação de benefícios fiscais e subsídios prejudiciais podem ajudar a consolidação orçamental sem dificultar a recuperação económica. Portugal tem feito progressos no alargamento do recurso a impostos relacionados com o ambiente (Figura 22), introduzindo impostos sobre o tratamento das águas e dos resíduos, um imposto sobre lâmpadas ineficientes e impostos sobre veículos com base na emissão de CO₂. Espera-se que, até setembro, a comissão de especialistas em matéria fiscal constituída em fevereiro, efetue diversas propostas para promover a eficiência dos recursos naturais, favorecer padrões de consumo sustentáveis e eliminar os subsídios fiscais prejudiciais.

Algumas das propostas específicas que devem ser consideradas incluem a introdução de outros impostos ambientais (por exemplo, sobre poluentes atmosféricos, pesticidas e materiais de embalagem) e a reestruturação dos impostos existentes de forma a melhor refletir as externalidades ambientais (por exemplo, estabelecendo a ligação de um componente de tributação dos combustíveis ao teor de carbono associado e às emissões de poluentes atmosféricos locais). No Orçamento do Estado para 2014, foi já incluída uma importante reforma, elevando a taxa de imposto sobre o gasóleo acima da taxa de imposto sobre a gasolina, em consonância com as maiores emissões de gases com efeito de estufa e outros poluentes produzidos pelo gasóleo. Esta reforma tem também ajudado a aumentar significativamente a receita.⁸

⁸ De acordo com as estimativas da OCDE e com base nos dados constantes em *Taxing Energy Use* (2013), as receitas adicionais provenientes do aumento das taxas de imposto sobre o gasóleo para o mesmo nível da gasolina, em termos de energia (por unidade de energia consumida), podem exceder 1,3 mil milhões de euros por ano.

Figura 22. Receitas de impostos relacionados com o ambiente em percentagem do PIB, países da OCDE, 2012



Nota: *Valor de 2011.

Fonte: Base de dados da OCDE/EEE sobre instrumentos utilizados para a gestão da política ambiental e dos recursos naturais

Além disso, a consolidação orçamental e os objetivos de recuperação económica poderiam ter sido alcançados de forma mais eficiente se Portugal tivesse permitido uma maior flexibilidade na utilização das receitas provenientes de impostos relacionados com o ambiente, que estão agora parcialmente afetos a fundos específicos. A redução de despesas fiscais, como a eliminação de taxas privilegiadas sobre os combustíveis para os sectores agrícola e das pescas, aumentaria também a receita, incentivando também a mudança para equipamento com maior eficiência energética e menos poluente.

O plano de Estabilidade e Crescimento de 2010 a 2013 introduziu algumas medidas orçamentais relacionadas com o ambiente, melhorando os incentivos e a sustentabilidade orçamental. Em particular, as medidas orçamentais foram direcionadas para a compra de veículos elétricos e outros veículos amigos do ambiente. No entanto, as *isenções dos impostos especiais sobre o consumo* aplicam-se ainda a diferentes utilizações de produtos de energia e categoria de utilizadores. As *taxas reduzidas do imposto sobre o valor acrescentado* aplicam-se, nomeadamente, à agricultura. Os impostos sobre o tratamento das águas e dos resíduos, que devem ser pagos por operadores licenciados, foram introduzidos no final da primeira década deste século, mas muitas autarquias, que fornecem diretamente os serviços de tratamento das águas e dos resíduos, não transferem estes impostos para os consumidores.

No entanto, estas medidas, que visavam um apoio aos segmentos mais pobres da população, são normalmente um modo dispendioso de prosseguir objetivos de equidade. Implicam perdas de receita fiscal, provocam distorções na concorrência e nas decisões de investimento e, ao baixarem os preços em função da utilização final, podem reduzir os incentivos a uma utilização eficiente dos recursos energéticos e naturais. Estas desvantagens podem ser evitadas e os objetivos sociais podem ser alcançados de forma mais eficaz ao prestar apoio específico aos grupos afetados. A longo prazo, uma supressão gradual dos benefícios fiscais relacionados com a energia é um método economicamente mais rentável para reduzir o consumo do que fornecer créditos fiscais ou outras formas de apoio às

famílias e às empresas destinadas a aumentar o investimento em eficiência energética e em equipamento de energias renováveis. A eliminação das isenções do imposto sobre combustíveis para sectores não abrangidos pelo comércio de licenças de emissão ajudaria a enviar um sinal em termos de preço sobre o custo das emissões de carbono, ao mesmo tempo que aumentaria as receitas⁹ (OCDE, 2013b).

Melhorar a eficiência fiscal reduzindo a complexidade e as despesas fiscais

A complexidade dificulta a produtividade e o crescimento de diversas formas. A legislação fiscal portuguesa é complexa e é objeto de alterações frequentes, o que se traduz em custos de cumprimento excessivos e na incerteza para pessoas e empresas relativamente aos seus incentivos a longo prazo. De acordo com o mais recente Relatório das Despesas Fiscais, a dimensão das despesas fiscais em Portugal diminuiu cerca de 35%, de 8% do PIB, em 2011, para 5,4% do PIB, em 2014. Apesar destes progressos recentes, particularmente na área do IRC, do IVA e do IRS, o sistema fiscal português é ainda caracterizado por abrangentes despesas fiscais, que estreitam as bases tributáveis e, conseqüentemente, requerem taxas de imposto mais elevadas. Esta situação afeta a receita, aumenta os custos de cumprimento e pode ser prejudicial para sensação percepção de justiça do sistema fiscal. Na área dos impostos sobre as pessoas coletivas, as taxas efetivas são significativamente inferiores às taxas legais devido a numerosas disposições de redução da base tributável, apesar de diversas medidas terem conseguido alargar a base tributável, como a imposição de taxas diretas relativamente a determinadas despesas através do sistema do IRC. Muitas destas despesas fiscais aumentam os custos administrativos de cumprimento e constituem um obstáculo à produtividade ao provocar distorções no investimento.

O Governo levou a cabo uma reforma abrangente ao IRC, com o intuito de fomentar o investimento e a competitividade internacional, baixando as taxas legais de IRC, simplificando o sistema do IRC, reforçando a certeza jurídica e reestruturando a política fiscal internacional de Portugal face aos desenvolvimentos jurídicos europeus e internacionais. Esta reforma é um passo na direção certa. Após a reforma do IRC e da criação da Unidade dos Grandes Contribuintes, o Governo criou também o Fórum dos Grandes Contribuintes, no primeiro trimestre de 2014, em consonância com as recomendações da OCDE. Recomenda-se que as autoridades alarguem ainda mais a base tributável do IRC e que eliminem as despesas ineficientes em sede de IRC.

Melhorar ainda mais administração fiscal

Aumentar as receitas fiscais através de um maior cumprimento por parte dos contribuintes e reduzir os custos da administração fiscal graças à melhoria da eficácia operacional são também parte da estratégia de consolidação orçamental do Governo. Foram feitos progressos positivos entre 2011 e 2013, incluindo a criação de uma nova autoridade integrada para os impostos e para as alfândegas - *Autoridade Tributária e Aduaneira* (AT) -, mas ainda é necessário proceder a reformas cruciais que terão de ser acompanhadas de perto pelos funcionários da AT. Em particular, devem ser feitos esforços para executar um plano plurianual para o combate à fraude e evasão fiscal - especialmente, no que respeita às iniciativas para melhorar os processos de gestão do risco de cumprimento fiscal - bem como

⁹ OCDE (2013), Inventory of Estimated Budgetary Support and Tax Expenditures for Fossil Fuels 2013.

aumentar a capacidade de inspeção. A reforma na faturação em sede do IVA recentemente executada é um passo fundamental para reprimir a fraude e evasão fiscais. A reorganização da estrutura interna e das funções na AT tem também de ser concluída.

No final de 2012, foi criada uma Unidade dos Grandes Contribuintes. Foram agora criados mecanismos efetivos para a partilha de informações entre a AT e a administração da Segurança Social. É indispensável que tanto a Unidade dos Grandes Contribuintes como estes mecanismos sejam melhorados continuamente. Além disso, devem ser prosseguidas, de forma sistemática, reformas para a simplificação da rede de serviços (tendo em vista atingir o objetivo de encerrar metade dos serviços a meados de 2014).

Os mecanismos de revisão administrativa têm sido tradicionalmente morosos, contribuindo para o aumento do contencioso judicial, apesar de as decisões no âmbito das reclamações iniciais dos contribuintes (*reclamação graciosa*) estarem atualmente a ser decididas de forma mais célere. As autoridades devem efetuar outros avanços ao nível do mecanismo de recurso administrativo (*recurso hierárquico*) e incentivar uma maior disponibilidade, por parte da administração fiscal, em reverter uma decisão prévia em resultado da avaliação de um recurso.

A longo prazo, deve ser ponderada a possibilidade de integrar a cobrança das contribuições para a segurança social na administração fiscal, um mecanismo bem estabelecido em muitos Estados Membros da UE (como a Eslovénia, a Estónia, a Irlanda, os Países Baixos, o Reino Unido e a Suécia). Será também importante melhorar a cobrança dos principais impostos (ou seja, retenção na fonte pelo empregador, pagamentos em prestações dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares e das pessoas coletivas, e o IVA) para as grandes empresas.

Principais recomendações da OCDE

- A médio prazo, de forma neutra para as receitas, ponderar **reduzir os impostos sobre o trabalho, ao mesmo tempo que se aumentam os impostos que provocam menos distorções** - como os impostos periódicos sobre a propriedade imobiliária e impostos relacionados com o ambiente. Maximizar a criação de emprego, centrando a atenção na diminuição das contribuições para a segurança social por parte do empregador, no caso dos trabalhadores dos escalões salariais mais baixos.
- **Continuar a expandir as bases tributárias**, alargando a aplicação da taxa normal do IVA a um maior número de bens e serviços e reduzindo ainda mais as despesas fiscais diretas e indiretas.
- **Continuar a expandir o recurso a impostos relacionados com o ambiente**, introduzindo outros impostos deste tipo (por exemplo, sobre poluentes atmosféricos e pesticidas). Essas propostas podiam ser incluídas na reforma fiscal «verde» recentemente lançada.
- **Como parte da reforma fiscal, rever o atual leque de isenções e reduções dos impostos relacionados com o ambiente**, tendo em vista uma supressão gradual daqueles que são dispendiosos e/ou nocivos para o ambiente; garantir que os impostos do tratamento das águas e dos resíduos são transferidos para os consumidores finais; prestar apoio específico às famílias afetadas adversamente pelos preços da energia e do tratamento da água e dos resíduos.
- **Continuar os esforços para melhorar ainda mais a administração fiscal**, ponderando a integração da cobrança das contribuições para a segurança social no âmbito da administração fiscal.

O presente documento é publicado sob responsabilidade do Secretário-Geral da OCDE. As opiniões aqui expressas e os argumentos aqui apresentados não refletem necessariamente os pontos de vista dos países membros da OCDE.

O presente documento, bem como qualquer mapa aqui incluído, não prejudica o estatuto ou a soberania de qualquer território, a delimitação de fronteiras internacionais nem a designação de qualquer território, cidade ou zona.

Os dados estatísticos sobre Israel foram fornecidos pelas autoridades israelitas relevantes e sob a responsabilidade destas. A OCDE usa esses dados sem prejuízo do estatuto dos Montes Golã, de Jerusalém Oriental e dos colonatos israelitas na Cisjordânia ao abrigo do direito internacional.

O presente documento foi elaborado pelo Secretariado da OCDE. Principais contributos: Sonia Araujo, Jens Arnold, Pierre Beynet e Alain de Serres (Departamento de Economia), Josep Mestres (Direção do Emprego, Trabalho e Assuntos Sociais), Patricia Hériard-Dubreuil e Sean Ennis (Direção dos Assuntos Económicos e Empresariais), Bert Brys (Centro de Política e Administração Fiscal), Francesco Avvisati, Beatriz Pont e Richard Yelland (Direção da Educação e das Competências), Sandrine Kergroach, Dirk Pilat e Gang Zhang (Direção da Ciência, Tecnologia e Indústria). Juan Yermo coordenou a publicação, com o apoio de Victor Duggan, sob a orientação de Gabriela Ramos e Luiz de Mello. Isabelle Renaud forneceu apoio à produção e administrativo.

Fotografia: Capa © Shutterstock.com

As retificações às publicações da OCDE podem ser consultadas em: www.oecd.org/publishing/corrigenda.
© OECD 2014

Pode copiar, descarregar ou imprimir o conteúdo da OCDE para seu uso particular; podendo igualmente incluir excertos de publicações, de bases de dados e de produtos multimédia nos seus próprios documentos, apresentações, blogs, páginas da Internet e materiais pedagógicos, desde que a fonte e o titular dos direitos de autor sejam devidamente referidos. Todos os pedidos para efeitos de utilização pública ou comercial, bem como de direitos de tradução, devem ser submetidos a rights@oecd.org. Os pedidos de autorização para a cópia parcial do presente material para fins de utilização pública ou comercial devem ser apresentados diretamente ao Copyright Clearance Center (CCC) em info@copyright.com ou ao Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) em contact@cfcopies.com.



www.oecd.org/portugal
OCDE Paris
2, rue André Pascal, 75775 Paris Cedex 16
Tel.: +33 1 45 24 82 00