

POLÍTICA ECONÓMICA E REFORMAS ESTRUTURAIS

Recomendações para Portugal

**I)
OCDE, FMI, UE**

**II)
Banco de Portugal**

**III)
Concertação Social**

Miguel Cadilhe

**POLÍTICA ECONÓMICA
FEG-UCP
2006/07**

Relatórios de instituições independentes

**Portugal: Questões estruturais
e recomendações**

Aulas T e P

**Buscas dos
Alunos**

**2º Elemento
de Avaliação**

**Políticas Económicas Estruturais
para Portugal**

POLÍTICA ECONÓMICA E REFORMAS ESTRUTURAIS

Recomendações para Portugal

**I)
OCDE
FMI
UE
2003 a 2005**

Miguel Cadilhe

Ver anexos B e D do livro “O Sobre peso do Estado em Portugal”

**POLÍTICA ECONÓMICA
FEG-UCP
2006/07**

SPA Função Pública (1)

“(….) Portugal is characterized by both a comparatively high expenditure on wages and salaries and by a large wage premium in favour of the public sector, the wage gap between the public and private sectors being the highest in the EU. (….) Furthermore, government compensation conditions become even more favourable when wages are corrected for non-wages benefits (e.g. generous pension schemes, flexible working hours, less stressful conditions and predominant life-long tenures) (….) General government workers hardly ever leave the public sector on a voluntary basis (….) Wages are based on rigid pay scales linked to professional category and seniority. In addition, promotion tends to be based more on seniority than on merit.” (….)

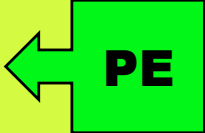
PE

PE

PE

[OCDE, *Economic Surveys – Portugal 2003*, p 55 a 58]

SPA Função Pública (2)

- Em um redondo quarto de século, o rácio despesas de pessoal/ PIB parte do mínimo 9,9% em 1980, mantém-se relativamente moderado até 1987, oscilando à volta dos 10,2%, sobe consecutivamente nos anos 1988 a 93 até 14,1%, desce em 1994 e 95 para 13,6%, recomeça a subir até atingir o máximo 15,4% em 2002, desce em 2003 e 2004 para 15%. 
- Por ocasião da reforma fiscal de 1988/89, os funcionários públicos passaram a pagar imposto sobre os salários, os quais foram majorados de modo a assegurar a neutralidade fiscal líquida, imediatamente antes e depois da mudança. A despesa (tal como a receita) deu, então, um salto que permanece pelos anos fora – razão por que a comparação inter-anos não deverá ser feita sem cuidar desta alteração.

[Anexo D de “O Sobre peso do Estado...”]

SPA Função Pública (3)

- O rácio das despesas de pessoal/PIB acusa três principais efeitos. Um é diluente, provocado pelo crescimento nominal do PIB. Os outros são amplificadores; actuando um pelo lado do custo unitário do novo sistema retributivo (NSR), a partir de 1989; actuando o outro pelo lado do número de funcionários.
- Estes eram 634 mil em 1989, subiram em 1990, 91 e 92 até 669 mil, desceram em 1993, 94 e 95 até 638 mil, voltaram a subir em todos os anos 1996 a 2002 até ao pico de 779 mil, estacionaram em 2003 e diminuíram algo em 2004. Em 1995 os efectivos eram praticamente iguais a 1989. Entre 1995 e 2002 os efectivos aumentaram 22%.

[Anexo D de “O Sobrepeso do Estado...”]

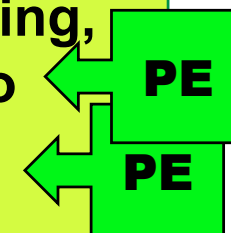
Dezº 2005:
738 mil funcionários
745 mil empregos

[Fonte: Relatório do OE 2007,
slide 40, 11ª aula T]

Demografia Saúde e Pensões

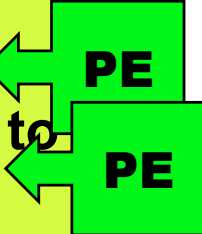
“Ageing, as a result of higher life expectancy and lower birth rates, is affecting OECD countries to various degrees. This evolution will have a large impact on public finances, especially on public pension systems and health care (...). Portugal is not an exception in this regard and, faced with population ageing, strong in-depth measures need to be taken now in order to ensure long-term sustainability of public finances”.

[OCDE, *Economic Surveys – Portugal, 2004*, p 23]




SPA Segurança Social

Ver parte III)
Concert. Social




- “(...) some steps to reduce the scope and the scale of pension benefits themselves (...) reforming several basic parameters (...) including (combining): the retirement age (increase); the accrual rate (reduction); the degree of indexation (reduction) to inflation or real wage growth; the effective rate of taxation of pension incomes (increase)”. (...) 

[FMI, *Portugal: Selected issues*, 2004, p 4, 5, 42, 43, 48,49, Mark Lutz, *Pension reform issues in Portugal*]

- “Para não dificultar a realização de reformas estruturais que melhorem inequivocamente a sustentabilidade das finanças públicas a longo prazo, deverá ser dada especial atenção às reformas dos sistemas de pensões, com a introdução de um sistema em vários pilares que inclua um pilar obrigatório de capitalização integral (...)“ 

[Conselho Europeu, Regulamento nº 1055/2005, Novo Pacto, considerando 8, entre outros. Ver Anexo A do livro “O Sobre peso do Estado...”]

SPA Saúde

- “(...) Several studies indicate that Portugal’s health performance is still lagging behind the EU average and that the sector displays important inefficiencies. (...) These derive from a multitude of factors, including an inefficient system of doctors’ remuneration, lack of management flexibility and accountability, inadequate co-ordination between public health institutions, and insufficient competition in health provision and sale of pharmaceuticals. (...) 
- In practice, public hospitals operate with an open-ended budget, as the NHS directly and passively covers unexpected outlays (...). 
- Expenditure on pharmaceuticals is a major source of total health care spending and its share out of total health expenditure is the highest in the OECD after Hungary (...) and pharmaceutical sales per inhabitant are among the highest in the OECD. (...) 

[OCDE, *Economic Surveys – Portugal 2003*, p 65 a 68]

SPA Educação (1)

- **”While Portugal spends rather more on public education than countries of comparable level of development, such spending is inefficient to a considerable degree, as the sector is over-staffed and, in spite of some progress achieved, the educational attainment of the population remains comparatively low. (...) The number of early school-leavers with insufficient levels of schooling or training should be substantially reduced. In parallel, a broad-based upgrading of skills and competencies of the workforce appears indispensable as well.(...)”**
- **The results strongly suggest that the provision of education in Portugal is inefficient. (...) The same educational outcome could potentially be obtained with fewer resources (...) or a better outcome could be obtained with the same resources”.**



[Comissão Europeia, *The Portuguese economy after the boom*, Occasional Papers, 2004, p 4, 26]

SPA Educação (2)



Examples of educational input indicators:

- **“Annual expenditure in public-sector per pupil compared to GDP per capita, 2001”**. In the EU-25, Portugal records the highest ratio: 34,5% of per capita GDP. ← PE
- **“Ratio of pupils to teaching staff, 2002”**. In the EU-25, Portugal records the third best ratio in primary education (11,0 pupils per teacher) and the best or the second best ratio in secondary education (7,5 or 9,3 pupils per teacher). ← PE
- **“Minimum and maximum basic gross annual teacher salaries relative to per capita GDP, 2002/03”**. In the EU-25, Portugal records the highest maximum and the highest minimum in primary education (only teachers who hold a *licenciatura*). And Portugal records the highest maximum and the third highest minimum in general (lower and upper) secondary education. 320,3% and 139,5% of per capita GDP. ← PE

[Eurostat, *Key data on education in Europe 2005*, p 174, 231 a 233, 284, 290, 307,309]

SPA Educação (3)

Examples of educational output efficiency indicators:

- ***“Percentage of the population who do not have at least an upper secondary education qualification, by age group, 2002”.*** In the EU-25, Portugal records the poorest indicators in the 35-44 and 55-64 age ranges (79,9% and 92,0%) and the second poorest indicators in the other two age ranges, 25-34 and 45-54 (64,7% and 85,4%). 
- ***“Percentage of those aged 20-24 who have satisfactorily completed at least upper secondary education, 2002”.*** In the EU-25, Portugal records the second poorest indicator: 43,7%. 

[Eurostat, *Key data on education in Europe 2005*, p 174, 231 a 233, 284, 290, 307,309]




SPA Justiça (1)

Examples of judicial input indicators:

- ***“Public expenditure on courts and legal aid, 1) as percentage of the total public expenditure, 2) per inhabitant and as percentage of the gross average salary”***. The 1st position being the highest relative spending system, Portugal records: 1) the 9th position among 35 countries; 2) the 2nd position among 33 countries. ← PE
- ***“Number of first instance courts, general and specialized, per 1 000 000 inhabitants”***. The 1st position being the biggest relative number of courts, Portugal records the 6th position among 36 countries. ← PE
- ***“Judges’s salaries, as ratio of the average gross salary, 1) the highest level, 2) the lowest level”***. The 1st position being the best relative salary, Portugal records: 1) the 1st position among 31 countries; 2) the 8th position among 33 countries. ← PE

SPA Justiça (2)

Examples of judicial output efficiency indicators:

- **“The annual number of cases brought to court, per 100 000 inhabitants, 1) criminal cases, 2) non criminal cases, 3) divorce cases, 4) total of cases”**. The 1st position being the biggest relative inflow, **Portugal records: 1) the 19th position among 38 countries; 2) the 9th position among 41 countries; 3) the 30th position among 35 countries 4) the 8th position among 38 countries.** 
- **“The annual number of judicial decisions, per 100 000 inhabitants, 1) robbery cases, 2) non criminal cases, 3) divorce cases”**. The 1st position being the biggest relative outflow, **Portugal records: 1) the 11th position among 29 countries; 2) the 10th position among 39 countries; 3) the 25th position among 34 countries.** 
- **“The average length of cases, until first instance judgement, 1) robbery cases, from the start of prosecution, 2) divorce cases, from their deposit, 3) employment dismissal cases, from their deposit”**. The 1st position being the fastest system, **Portugal records: 1) the 16th position among 20 countries; 2) the 22th position among 22 countries; 3) the 12th position among 18 countries.** 

POLÍTICA ECONÓMICA E REFORMAS ESTRUTURAIS

Recomendações para Portugal



**II)
BP
Relatório
Anual 2005**

Miguel Cadilhe

**Ver “*Políticas Económicas e Questões Estruturais*”,
capítulo 2.2, pp 44/76, do Relatório Anual 2005 do Banco de Portugal**

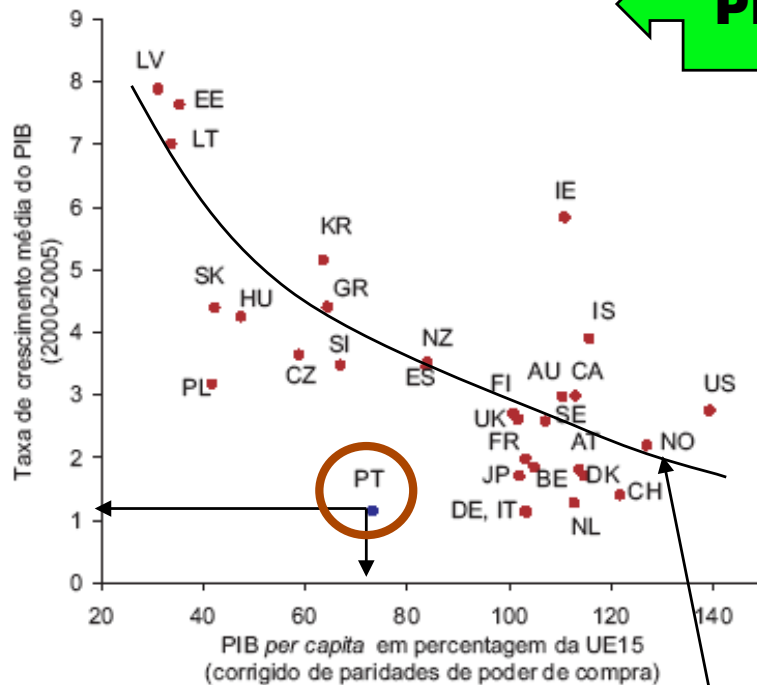
**POLÍTICA ECONÓMICA
FEG-UCP
2006/07**

Divergência real Portugal / UE

BP

Gráfico 2.15

TAXAS DE CRESCIMENTO DO PIB E NÍVEL DE RENDIMENTO PER CAPITA

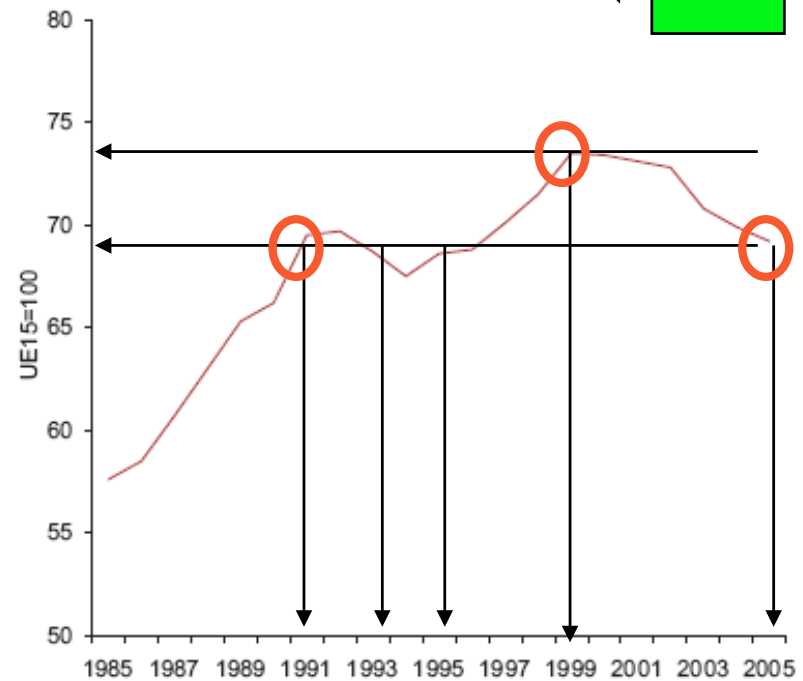


Fonte: Comissão Europeia.

Ajusto manual

Gráfico 2.16

PIB PER CAPITA EM PORTUGAL Paridades de poder de compra



Fonte: Comissão Europeia.

Nota: Quebra de série em 1991 (a partir de 1991 inclui Alemanha reunificada).

Produtividade

BP

Em 2005 a economia portuguesa continuou a apresentar um dos mais baixos ritmos de crescimento no conjunto das economias avançadas e dos novos Estados-Membros da União Europeia (Gráfico 2.15). Portugal continuou, assim, a afastar-se dos níveis médios de rendimento *per capita* da UE. A divergência acumulada desde 2000 coloca aquele indicador num nível semelhante ao registado no início da década de noventa (Gráfico 2.16). A convergência real da economia portuguesa requer uma inversão da tendência de baixo crescimento da produtividade observada nos últimos anos. De facto, a produtividade, ou seja, a quantidade e qualidade de bens e serviços produzidos em cada hora de trabalho, é, no longo prazo, um factor determinante do nível de salários reais da economia e de consumo *per capita*.

Produtividade

Divergência real Portugal / UE

BP

A produtividade por hora trabalhada na economia portuguesa apresenta níveis muito baixos quando comparada com outras economias avançadas (Gráfico 2.17). Em 2004 a produtividade por hora trabalhada, medida em dólares e corrigida da paridade de poderes de compra, representava 55 por cento do nível médio observado na área do euro, valor apenas ligeiramente superior ao registado em alguns países que só recentemente aderiram à UE. Adicionalmente, a produtividade do trabalho em Portugal tem apresentado uma desaceleração em termos tendenciais, atingindo nos últimos anos taxas de crescimento muito baixas (Gráfico 2.18). Assim, o crescimento tendencial da produtividade em Portugal passou de cerca de 2.5 por cento na primeira metade da década de noventa para 0.9 por cento em média no período 2000-2005. Este último valor situa-se 0.4 p.p. abaixo do observado na

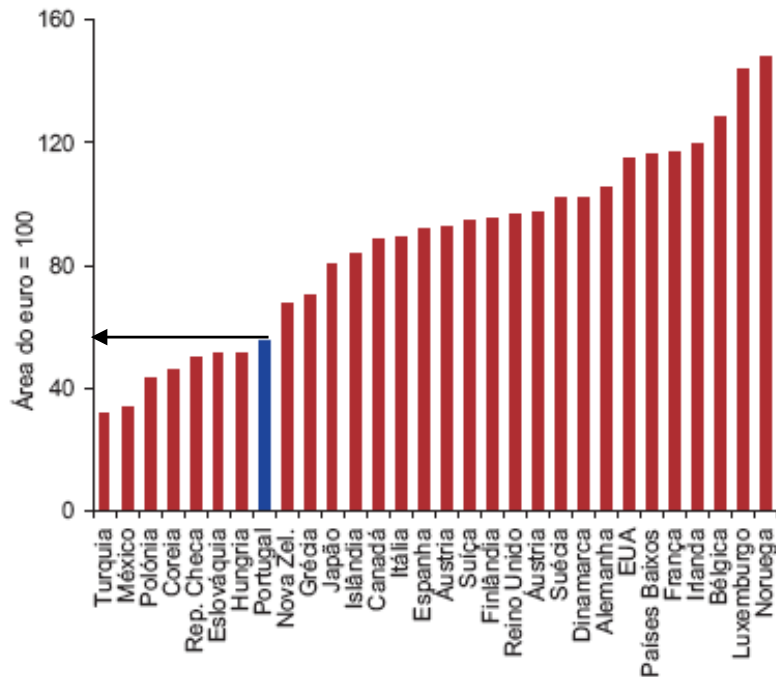
- (11) Note-se que existem igualmente questões metodológicas associadas à escolha entre o cálculo da produtividade conjunta dos factores e o cálculo da produtividade do trabalho. No primeiro caso, exige-se a identificação da quantidade de factores produtivos e a estimação de uma função de produção, por forma a separar o contributo para o crescimento que resulta da acumulação de trabalho e de capital do efeito de outros factores, como por exemplo o progresso técnico. No caso da produtividade do trabalho, medida mais habitual nos textos de análise económica, trata-se apenas de avaliar a quantidade de produto por trabalhador ou por hora trabalhada.
- (12) Por exemplo, o número de horas trabalhadas na economia é de difícil medição e o valor da produção das administrações públicas é obtido de forma indirecta, uma vez que os bens e serviços a que dá origem não são transaccionados no mercado. Com efeito, o contributo da actividade das administrações públicas para o produto é, em larga medida, associado ao volume de recursos utilizados, o que equivale a assumir crescimentos nulos da produtividade neste sector, com impacto sobre a evolução da produtividade no conjunto da economia.
- (13) O comportamento pró-cíclico da produtividade do trabalho decorre, em larga medida, da existência de custos de ajustamento do volume de emprego ao nível de actividade das empresas. Deste modo, em períodos de menor crescimento económico, a destruição de emprego é mais limitada do que a desaceleração da actividade, reduzindo a produtividade do trabalho. Inversamente, em períodos de maior crescimento económico, a criação de emprego é mais limitada do que a aceleração da actividade, originando um aumento da produtividade do trabalho.

Produtividade

BP

Gráfico 2.17

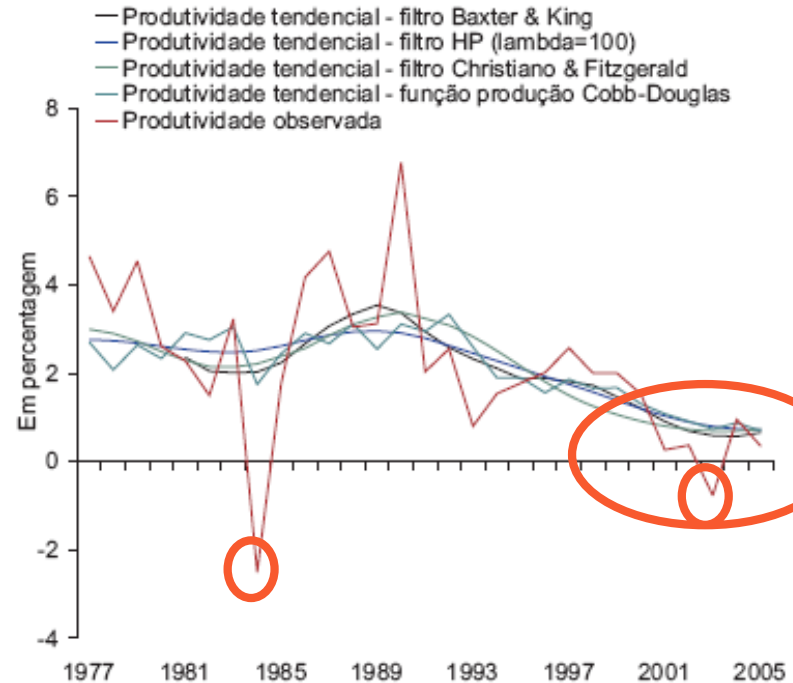
NÍVEL DE PRODUTIVIDADE POR HORA TRABALHADA, 2004



Fonte: OCDE.

Gráfico 2.18

PRODUTIVIDADE DO TRABALHO NA ECONOMIA PORTUGUESA
Taxa de variação



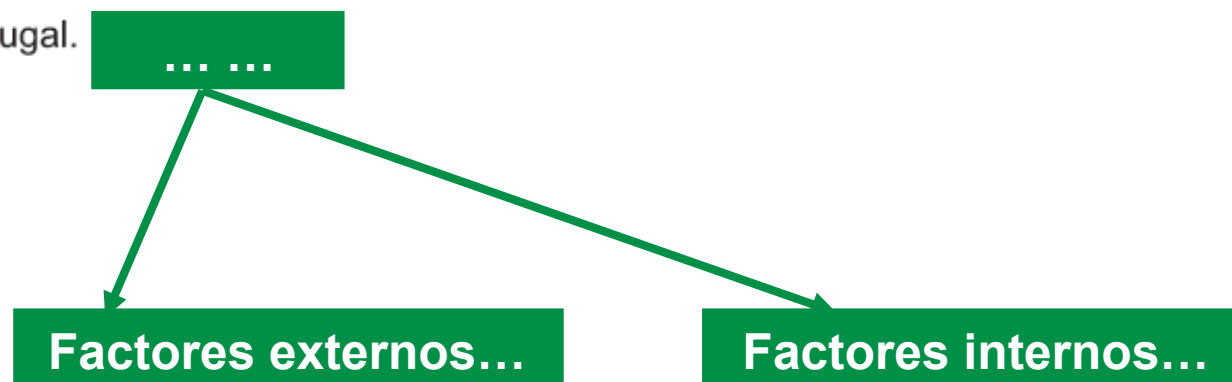
Fontes: INE e Banco de Portugal.

Produtividade

Causas e políticas

BP

As razões para o baixo nível da produtividade em Portugal têm sido abundantemente referenciadas. Importa, de qualquer forma, reflectir sobre os factores que poderão ter estado associados ao seu fraco crescimento em termos agregados nos últimos anos. Por um lado, o esgotamento dos efeitos positivos associados a liberalização das trocas comerciais com os países da União Europeia, a conjuntura internacional favorável (incluindo um período de baixos preços do petróleo) e a importantes reformas estruturais (como o início do processo de privatizações e a liberalização financeira), não foi compensado por melhorias significativas quanto à dotação de factores produtivos na economia, designadamente no que respeita a capital humano¹⁴ e intensidade capitalística das combinações produtivas utilizadas. Por outro lado, mais recentemente, a evolução da produtividade tem sido condicionada por importantes desenvolvimentos, alguns comuns à área do euro e outros específicos a Portugal.









Produtividade

Causas e políticas

Factores externos...

BP

Relativamente aos desenvolvimentos económicos externos que mais marcaram a evolução recente, destacam-se o aumento  concorrência internacional a partir de meados da década de noventa e o acentuado aumento  preço do petróleo nos últimos anos, ambos ligados  processo de globalização (ver “Caixa 1.1. *A intensificação do processo de globalização*”). A integração na economia mundial  novos Estados-Membros da União Europeia e, mais recentemente, das economias asiáticas em desenvolvimento, alterou o padrão de vantagens comparativas da economia nacional. O novo contexto internacional representa  oportunidade para o aproveitamento de novos ganhos de comércio, com efeitos positivos na produtividade e no bem-estar, mas exige importantes reafecções de recursos na economia com custos no período de transição. Estas reafecções deverão traduzir a alteração do padrão de vantagens comparativas, significando porventura a presença em sectores e em mercados com elevado potencial de crescimento da procura (ver “Caixa 2.3. *Quotas de mercado das exportações portuguesas: uma análise nos principais mercados de exportação*”). Por sua vez, a forte subida  preço do petróleo implica uma deterioração dos termos de troca dos países importadores, com particular impacto sobre as economias mais dependentes do exterior em termos de fontes de energia e com menores níveis de eficiência energética, como é o caso da economia portuguesa¹⁵. No actual contexto de manutenção dos preços do petróleo em

PE

...

MC

Produtividade

Causas e políticas

BP

Factores internos...

... ..

No plano interno, destaca-se a política orçamental, caracterizada por um crescimento insustentável da despesa corrente primária, e os progressos limitados em matéria de reformas institucionais, nomeadamente destinadas a promover um adequado ajustamento dos mercados de trabalho e do produto ao novo contexto internacional e de participação na área do euro.

PE

O forte crescimento da despesa corrente primária registado nos últimos anos tem sido responsável pelo surgimento de importantes desequilíbrios orçamentais, os quais têm originado crescimentos substanciais da carga fiscal e do rácio da dívida pública. O elevado grau de incerteza quanto ao modo como serão resolvidos os problemas orçamentais constitui um desincentivo ao investimento produtivo dos agentes internos e externos, o que penaliza a acumulação de capital e o crescimento da produtividade a longo prazo. A resolução do problema orçamental torna-se particularmente urgente num contexto de progressivo envelhecimento da população (ver "Caixa 2.2. As consequências orçamentais do envelhecimento da população"). Este fenómeno, que não constitui uma dinâmica evolutiva específica da economia portuguesa, tem já um impacto pronunciado no curto prazo. Num quadro caracterizado pelo envelhecimento da população, a evolução da produtividade do trabalho é particularmente relevante. Com efeito, apenas o crescimento da produtividade permitirá evitar que a redução esperada da população activa, resultado do envelhecimento, penalize significativamente o crescimento económico e a evolução do produto per capita.

PE

PE

... ..

MC

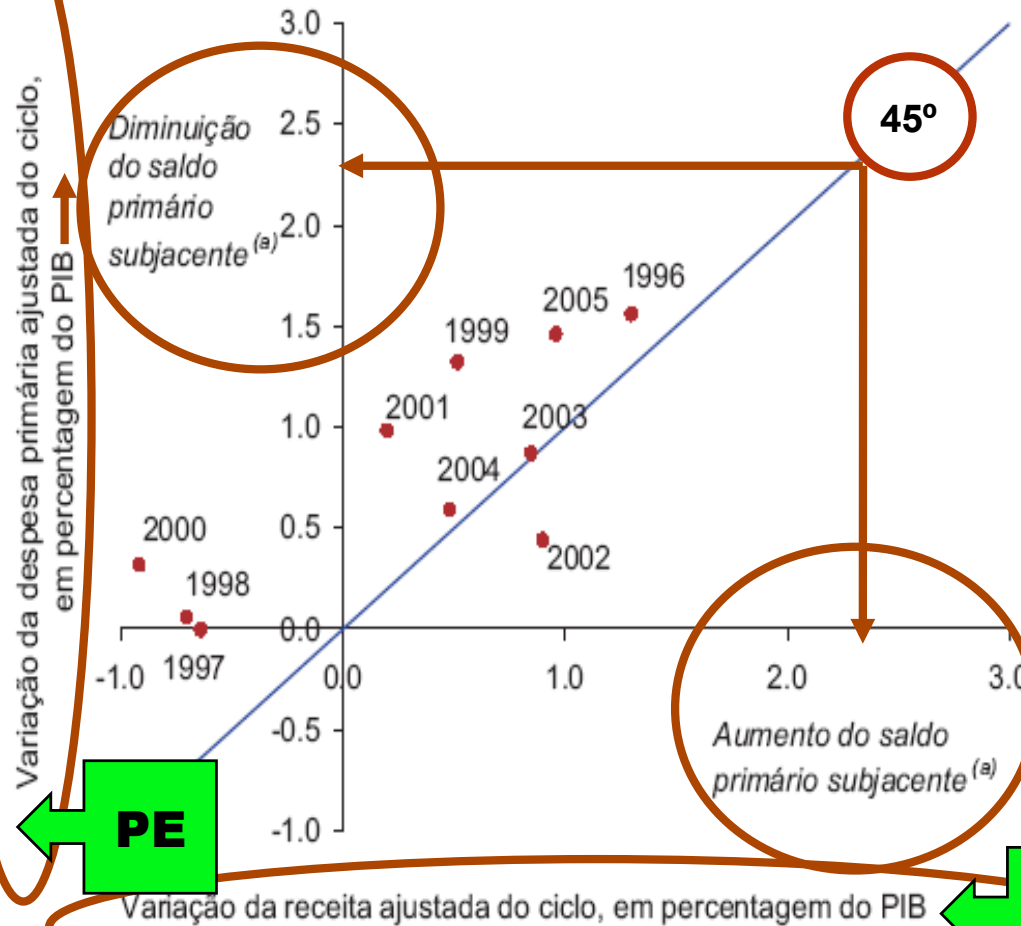
A flexibilidade no funcionamento dos diversos mercados é especialmente importante num regime ma-

VARIAÇÃO DA RECEITA E DA DESPESA PRIMÁRIA AJUSTADAS DO CICLO

Excluindo medidas temporárias

Desequilíbrio estrutural das Finanças Públicas (DPT/PIB e SPT/PIB "ccmt")

BP



(a)
Saldo Primário Total
"ccmt"
% PIB

PE

PE

MC

Produtividade

Causas e políticas

BP

... Factores internos...

A flexibilidade no funcionamento dos diversos mercados é especialmente importante num regime macroeconómico como aquele que decorre da participação na área do euro, caracterizado por inflação e taxas de juro reduzidas e facilidade de acesso a financiamento internacional. O mecanismo de propagação interno e o ajustamento da economia portuguesa dependem de forma crucial do funcionamento dos mercados de trabalho e do produto, garantindo o papel sinalizador dos preços dos bens que, apesar de tudo, apresentam em Portugal uma flexibilidade maior do que no conjunto da área do euro (ver "Caixa 2.4. A Determinação dos Preços em Portugal: Evidência Microeconómica") e dos factores produtivos, bem como a mobilidade destes últimos. Com efeito, a flexibilidade no funcionamento dos mercados contribui para aumentar a produtividade através da eficiente utilização dos factores produtivos disponíveis, da sua correcta afectação sectorial e do incentivo à adopção de novos processos produtivos. No contexto do ajustamento aos choques que têm afectado a economia portuguesa, a aceleração da produtividade é fundamental para recuperar a capacidade competitiva da economia portuguesa no contexto internacional¹⁶.



A evolução recente do mercado de trabalho português indicia a presença de um processo de reestruturação sectorial, que se revela necessário e urgente mas que comporta custos de ajustamento, os quais tendem a ser agravados pela prevalência de alguns elementos de rigidez. Este processo resulta tanto do acompanhamento de tendências internacionais como de factores específicos ligados à evolução recente da economia portuguesa.



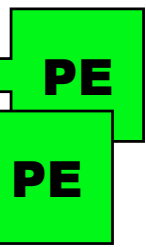
Por um lado, a reestruturação sectorial em curso insere-se numa tendência internacional de longo prazo de aumento do emprego no sector dos serviços e queda na indústria transformadora. Tal evolução está associada ao maior peso dos serviços no consumo das famílias num contexto de aumento

MC

EMPREGO, VAB E PRODUTIVIDADE SECTORIAL

BP

CAE	Designação	Nível de produtividade face à média da economia em 2002	Peso no VAB em 2002	Peso no emprego em 2002	Contributo para o crescimento médio do VAB em 2001-2003	Crescimento produtividade 1997-2000	Crescimento produtividade 2001-2003
AA	Agricultura;pecuária;silvicultura	30.4	3.0	9.8	0.0	-0.8	-0.8
DB	Indústria têxtil !	50.9	2.6	5.2	-0.1	1.2	1.2
DD	Madeira;cortiça	53.4	0.7	1.2	0.0	4.5	3.8
DC	Couro e seus produtos	54.2	0.7	1.4	0.0	-0.4	-3.8
FF	Construção	64.7	7.6	11.7	-0.4	-1.9	-4.2
HH	Alojamento e restauração	76.5	4.2	5.5	-0.1	0.5	-2.9
DJ	Metalúrgia e prod. metálicos	76.5	1.5	2.0	0.0	4.1	3.5
GG	Comércio;serviços;reparação	81.7	13.4	16.5	-0.1	1.8	-2.5
BB	Pesca	88.0	0.3	0.4	0.0	2.7	4.6
OO	Serv. colectivos sociais e pessoais	88.6	2.4	2.7	0.0	1.0	-1.9
DL	Eq. eléctrico e de óptica	96.4	1.0	1.1	0.0	6.8	7.7
DK	Máquinas e equipamentos	99.3	0.9	0.9	0.0	3.0	2.9
NN	Saúde e acção social	101.7	6.0	5.9	0.1	-0.6	-1.0
DH	Borracha e matérias plásticas	101.9	0.5	0.5	0.0	4.4	-1.0
DA	Ind.alimentares;bebidas;tabaco	105.6	2.5	2.3	0.0	2.2	1.1
DI	Outros prod. minerais não met.	110.3	1.6	1.4	0.0	3.1	0.4
MM	Educação ?	113.2	7.0	6.2	0.1	-1.0	0.2
DM	Material de transporte	121.4	1.0	0.8	0.0	-2.0	1.7
LL	Ad. pública;defesa;seg social ?	123.2	8.9	7.2	0.2	0.9	0.9
DE	Pasta e papel;edição;impressão	147.8	1.5	1.0	0.0	2.4	-0.2
II	Transp;armazenagem;comunicações	180.7	6.8	3.8	0.3	3.9	3.9
DG	Químicos e fibras	185.2	0.9	0.5	0.0	4.1	-2.3
KK	Act. imob., serviços empresas	245.5	14.1	5.8	0.0	-1.9	-1.7
JJ	Act. financeiras	354.0	6.3	1.8	0.6	18.7	11.5
EE	Produção e dist. electricidade, gás e	516.1	2.5	0.5	0.1	7.0	9.4



MC

Produtividade

Causas e políticas

BP

... Factores internos...

Tal como se tem observado nos últimos anos na economia portuguesa, os períodos de reafecção sectorial do emprego implicam normalmente aumentos da taxa de desemprego e um aumento da proporção de desempregados de longa duração. Esta situação é agravada pela existência de distorções nas decisões de procura e oferta de trabalho e pela depreciação e desadequação das competências profissionais dos desempregados, factor especialmente relevante numa população com baixo nível médio de escolaridade. No caso português, a cobertura financeira do regime de subsídio de desemprego – das mais elevadas entre os países da OCDE - constitui um desincentivo à procura de novos postos de trabalho (ver “Caixa 2.5. *Os incentivos ao trabalho e a cobertura financeira do subsídio de desemprego*”). De igual modo, as alterações na legislação sobre o subsídio de desemprego ocorridas nos últimos anos, com destaque para o aumento da duração dos períodos de concessão, parecem ter contribuído para o aumento da duração do desemprego¹⁸. A depreciação das competências profissionais dos desempregados e as consequentes dificuldades de reinserção profissional têm merecido a preocupação dos governos e de organizações internacionais como a OCDE e a Comissão Europeia. Em particular, as políticas públicas de apoio à formação e à procura de emprego tendem a merecer acrescida atenção em períodos de reestruturação sectorial como o actual. No entanto, tal como deve

PE

PE

(18) Ver Pereira, A. (2006), “Avaliação do impacto das alterações ao sistema social de apoio no desemprego”, *Boletim Económico*, Primavera, Banco de Portugal.

Produtividade

Causas e políticas

... Factores internos...

BP

PE

A flexibilidade salarial é importante para reforçar a capacidade de adaptação a choques por parte das empresas e contribui para acelerar o processo de reestruturação sectorial, bem como para reduzir os seus custos em termos de desemprego. Com efeito, a flexibilidade salarial poderá beneficiar empresas em processo de reconversão das suas actividades e facilita a deslocação de trabalhadores para sectores onde surgem novas oportunidades de emprego. Neste contexto, a actual rigidez salarial no mercado de trabalho português dificulta o ajustamento da economia portuguesa e penaliza o crescimento da produtividade¹⁹. No entanto, a flexibilidade salarial não permite sustentar sectores onde o país deixou de apresentar vantagem comparativa, designadamente em segmentos de mercado com produtos de baixa tecnologia e reduzido valor acrescentado alvo da concorrência directa de produtores internacionais com níveis de custos unitários de trabalho muito mais baixos. Finalmente, deve referir-se que o comportamento das administrações públicas afecta de forma substancial o mercado de trabalho em Portugal, especialmente tendo em conta o significativo peso do emprego público, que voltou a aumentar em 2005. Por outro lado, a rigidez das práticas laborais e salariais vigentes na administração pública afecta o equilíbrio de mercado em termos de emprego, salários e mobilidade dos trabalhadores²⁰.

PE

PE

O nível e a evolução da produtividade são também fortemente condicionados pelo funcionamento do mercado do produto. Neste contexto, a adopção de políticas promotoras da concorrência estimula o crescimento das empresas e dos sectores mais produtivos. Um ambiente competitivo adequado caracteriza-se também pela mobilidade das empresas, medida pela facilidade de entrada e saída nos diversos mercados²¹. Com efeito, a criação de empresas bem sucedidas é um processo de tentativa e erro que requer mobilidade, permitindo que o crescimento da produtividade na economia se faça atra-

PE

PE

MC

Produtividade

Causas e políticas

BP

... Factores internos...

... mercados. Com efeito, a criação de empresas bem sucedidas é um processo de tentativa e erro que requer mobilidade, permitindo que o crescimento da produtividade na economia se faça através do aumento relativamente generalizado da qualidade das empresas mais do que pelo aumento da dimensão das empresas mais produtivas. Alguns factos estilizados relativos à demografia das empresas portuguesas parecem estar de acordo com a experiência internacional, inclusivamente em termos da sua dimensão média. No entanto, vários indicadores apontam para a existência de custos elevados associados à mobilidade das empresas, pelo que deverá ser intensificado o esforço de aproximação da realidade portuguesa às melhores práticas internacionais (Gráficos 2.23 e 2.24). Este esforço deve ocorrer também no âmbito da eliminação dos factores que levam algumas empresas a operar no sector informal. A prevalência de níveis altos de informalidade é incompatível com a garantia de regras comuns a todos os agentes económicos, distorcendo por isso o funcionamento dos mercados.

PE

Tal como anteriormente referido, é igualmente importante assegurar um maior aumento da produtividade no sector dos serviços, cujo peso é crescente no total da economia. A experiência dos EUA nos últimos anos é reveladora deste fenómeno, uma vez que parte importante dos ganhos de produtividade residiu no sector dos serviços, designadamente no sector do comércio²². O conjunto do sector do comércio e reparações representava em Portugal em 2003 cerca de 14 por cento do VAB e 16 por

MC

Produtividade

Causas e políticas

BP

... Factores internos...

Último, uma vez que parte importante dos ganhos de produtividade residiu no sector dos serviços, designadamente no sector do comércio²². O conjunto do sector do comércio e reparações representava em Portugal em 2003 cerca de 14 por cento do VAB e 16 por cento do emprego total, valores que superam os observados na média da UE15 e que, em termos do

peso na actividade produtiva, são também superiores aos observados nos EUA (Gráfico 2.25). No entanto, no período 2001-2003 a produtividade do trabalho neste sector em Portugal terá registado um fraco crescimento. Com efeito, à semelhança do que acontece em outros países da UE, este é um dos sectores onde existe margem para progressos significativos em Portugal (ver “Caixa 2.6. *Políticas públicas de apoio à procura de emprego e a duração do desemprego*”).

PE

O comportamento desapontador da produtividade tendencial nos últimos anos é simultaneamente reflexo de múltiplos problemas estruturais e causa do agravamento de desequilíbrios macroeconómicos na economia portuguesa. A prossecução de medidas que promovam um crescimento mais elevado da produtividade favorecerá uma reestruturação da economia portuguesa compatível com o novo quadro competitivo internacional, contribuindo dessa forma para prosseguir o processo de convergência real. Se, no domínio do capital humano, eventuais medidas de política tenderão a produzir efeitos visíveis apenas no médio e longo prazo, já no plano institucional, reformas que permitam a correção do desequilíbrio estrutural das contas públicas e que conduzam a melhorias ao nível do funcionamento dos mercados, poderão ter efeitos significativos sobre o investimento e a produtividade num horizonte mais curto.

PE

PE

PE

MC

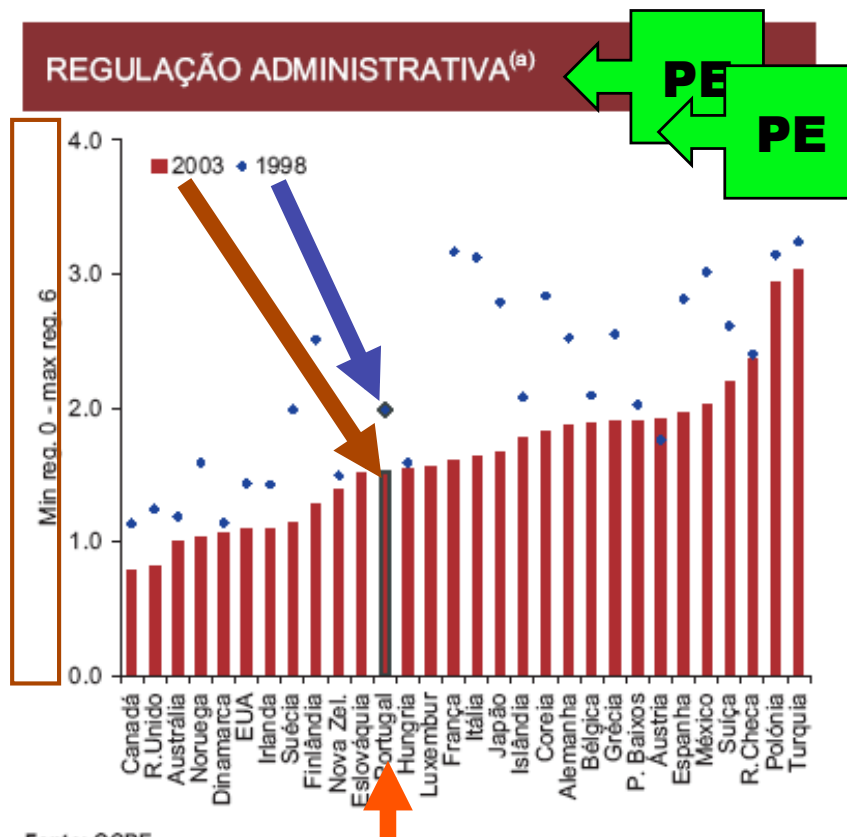
Produtividade

Causas e políticas

BP

... Factores internos...

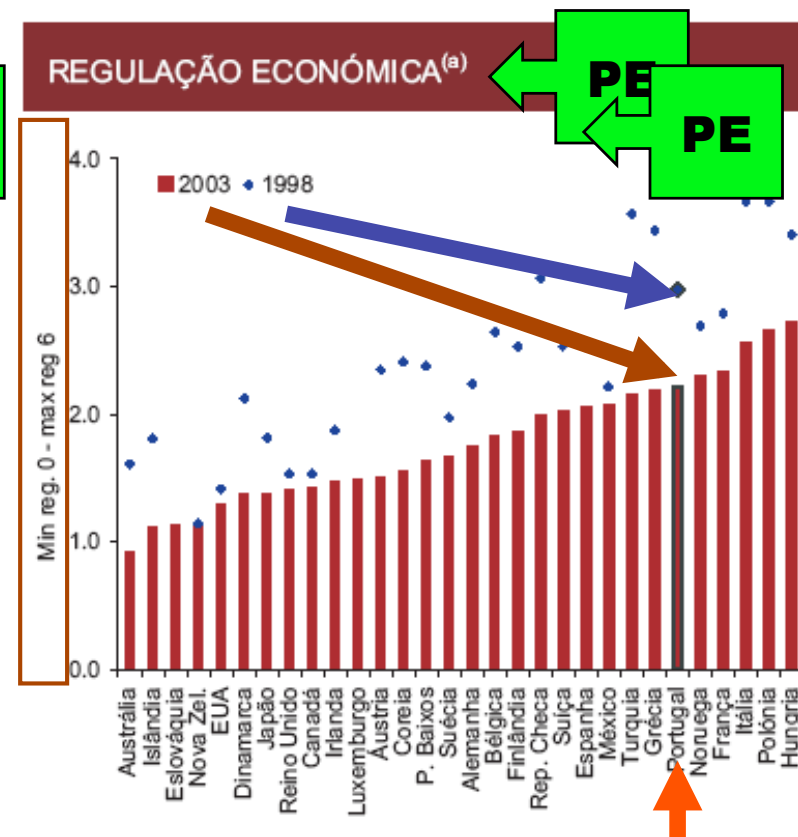
Gráfico 2.23



Fonte: OCDE.

Nota: (a) Considera o peso administrativo sobre sectores específicos, empresários e empresas *startups*, o licenciamento e autorizações e a comunicação e simplicidade das regras existentes.

Gráfico 2.24



Fonte: OCDE.

Nota: (a) Considera o envolvimento directo do Estado na actividade económica, a existência de barreiras à concorrência e ao comércio e investimentos internacionais.

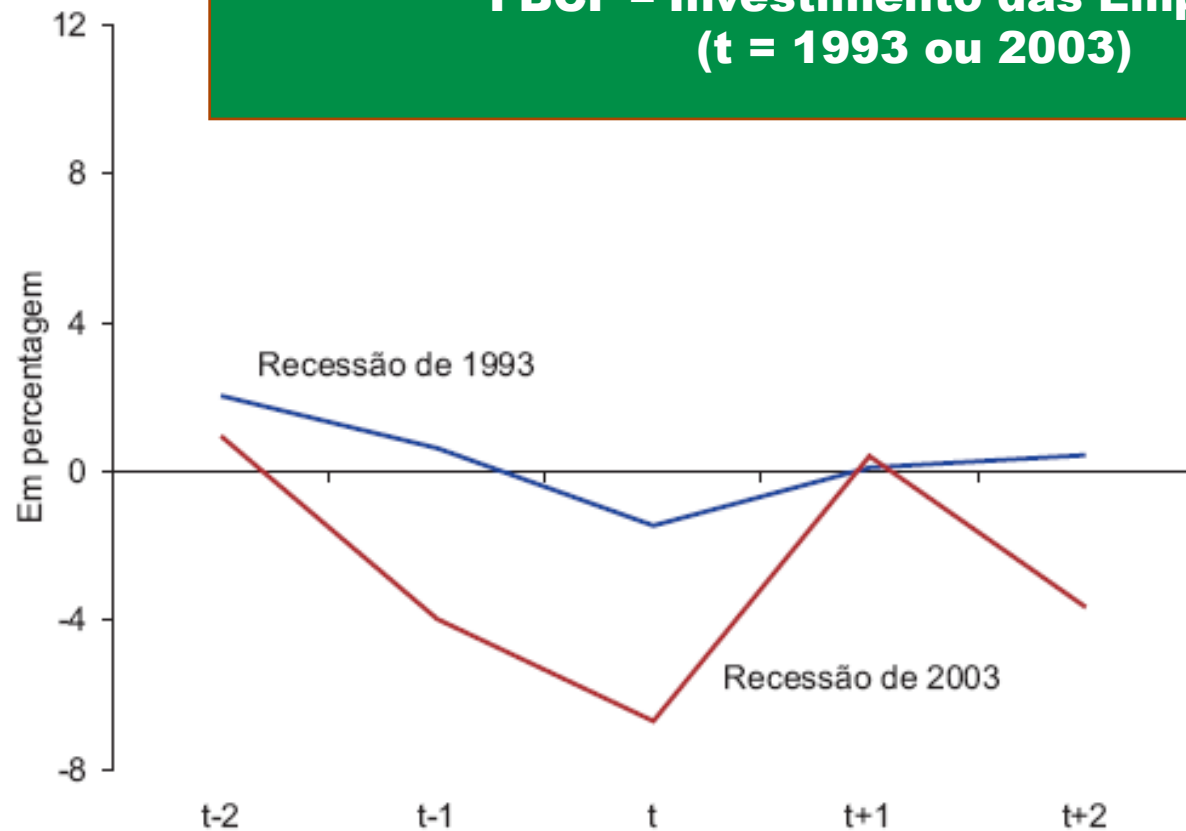
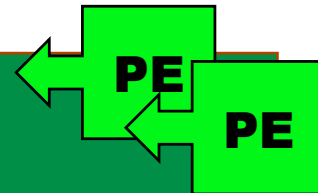
Produtividade

Causas e políticas

BP

... Factores internos...

FBCF – Investimento das Empresas
(t = 1993 ou 2003)



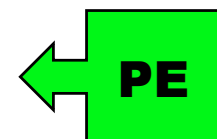
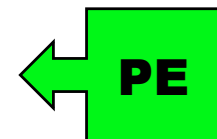
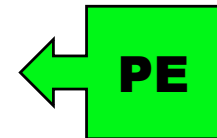
Medidas de PE estrutural em 2005

BP

Principais Medidas de Carácter Estrutural em 2005

Em 2005 ocorreram em Portugal algumas alterações de carácter estrutural que merecem destaque.

No âmbito da remoção de barreiras à entrada de empresas nos mercados de bens e serviços, refira-se a aprovação do Decreto-Lei nº 134/2005 de 16 de Agosto, que permite a venda de medicamentos não sujeitos a receita médica fora das farmácias, porém sem dispensar a intervenção de técnicos farmacêuticos. Esta alteração significou a liberalização do comércio retalhista de tais medicamentos, passando a vigorar um regime de preços livres e de livre concorrência, com benefícios em termos de eficiência e bem-estar social. Adicionalmente, é de assinalar a criação de um regime especial de constituição imediata de empresas, num único local e no próprio dia. Neste contexto, os interessados devem optar por um pacto social pré-aprovado e por uma firma de entre um conjunto pré-reservado a favor do Estado. No âmbito deste processo ocorreu também uma redução do custo pecuniário de criação de empresas. Por fim, registre-se a intensificação da actividade da Autoridade da Concorrência em 2005, no âmbito da análise de operações de concentração, acompanhamento de mercados regulados e apreciação de medidas susceptíveis de configurarem auxílios de Estado e análise de práticas restritivas da concorrência.



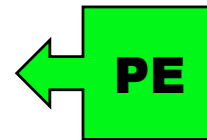
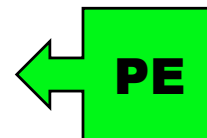
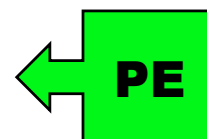
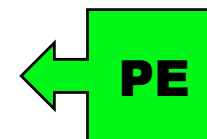
Na esfera das administrações públicas ocorreram também algumas alterações de carácter estrutural. A mais significativa diz respeito à revisão do estatuto da aposentação na função pública que terá efeitos duradouros sobre o crescimento da despesa numa área considerada essencial para assegurar a sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas. A Lei nº60/2005 de 29 de Dezembro estabelece

MC

Medidas de PE estrutural em 2005

BP

sustentabilidade a longo prazo das finanças públicas. A Lei nº60/2005 de 29 de Dezembro estabelece os mecanismos de convergência do regime de protecção social da função pública para o regime geral da segurança social no que respeita às condições de aposentação e cálculo de pensões. Com efeito, a partir de 1 de Janeiro 2006, a Caixa Geral de Aposentações deixa de proceder à inscrição de subscritores, a idade de aposentação é progressivamente aumentada de 60 para 65 anos, em seis meses por ano durante um período de dez anos, e o número de anos de serviço necessários para a obtenção da pensão completa passa de 36 para 40 anos. O cálculo da pensão passa a efectuar-se de acordo com as regras do Regime Geral da Segurança Social na parte que corresponde aos vencimentos auferidos a partir do início de 2006, aplicando-se as regras anteriores aos vencimentos referentes ao período de serviço até essa data²³. Ainda em termos da contenção do crescimento da despesa pública, é de assinalar a convergência de diversos subsistemas de saúde públicos para o regime da ADSE e o esforço de racionalização de meios materiais e humanos na área da educação, com o encerramento de escolas com reduzido número de alunos e a maior utilização dos docentes em actividades lectivas.



No final de Dezembro de 2005, foi aprovado na Assembleia da República o novo regime do arrendamento urbano com o objectivo de aproximar as rendas ao seu valor de mercado e assim contribuir para uma melhor afectação de recursos na economia. A existência de bloqueios no funcionamento deste mercado conduz à degradação do parque habitacional e à existência de imóveis devolutos, ao mesmo tempo que se canalizam mais recursos para a construção de novas habitações. As alterações aprovadas prevêem que o valor da renda esteja relacionado com o valor patrimonial tributário, calcu-

MC

POLÍTICA ECONÓMICA E REFORMAS ESTRUTURAIS

Recomendações para Portugal

III) Acordo de Concertação Social - Reforma do SSS - 2006

Miguel Cadilhe

**Ver “Acordo sobre a Reforma da Segurança Social”,
Conselho Económico e Social, 10 Out 2006**

**POLÍTICA ECONÓMICA
FEG-UCP
2006/07**



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL
COMISSÃO PERMANENTE DE CONCERTAÇÃO SOCIAL

ACORDO
SOBRE A REFORMA DA
SEGURANÇA SOCIAL

Lisboa, 10 de Outubro de 2006

- 1- Introdução de um Factor de Sustentabilidade ligado à Esperança de Vida no cálculo das futuras pensões
- 2- Aceleração da Transição para a Nova Fórmula de Cálculo das Pensões
- 3- Protecção das Longas Carreiras Contributivas
- 4- Um novo Indexante para os Apoios Públicos e Novas Regras para a Indexação e Actualização das Pensões
- 5- Introdução de um princípio de limitação às pensões mais altas
- 6- Promoção do Envelhecimento Activo
- 7- Convergência dos regimes de protecção social
- 8- Uma melhor Protecção Social, mais ajustada à nova realidade social
- 9- Modelo de Financiamento da Segurança Social
- 10- Reforço do Combate à Evasão e Cobrança da Dívida à Segurança Social
- 11- Aprovação de um Código Contributivo e Revisão dos Regimes Especiais (... ..)
- 14- Desenvolvimento de Regimes Complementares
- 15- Incentivos à Natalidade
(... ..)

Equilíbrio e Sustentabilidade do SSS

ACS

O sistema de Segurança Social, na parte contributiva, permanece financeiramente equilibrado, mas em 2005 tal só aconteceu devido à contribuição do IVA que nesse ano o Governo decidiu que revertesse para a Segurança Social.

Sem novas medidas, o sistema entrará em desequilíbrio devido ao efeito conjunto de várias situações, nomeadamente o crescente envelhecimento da população, o aumento progressivo do período contributivo (amadurecimento do sistema) e o crescimento das pensões a ritmo superior ao das contribuições.

A esta situação acresce o aparecimento de novas formas de organização do trabalho, havendo necessidade de garantir uma adequada protecção dos trabalhadores com vínculos atípicos.

A reforma de 2001 introduziu mudanças de fundo – nomeadamente, a consideração gradual de toda a carreira contributiva – que importa agora complementar, face à evolução da situação económica, ao impacto do aumento do desemprego e à necessidade de medidas especiais para enfrentar o envelhecimento da população.

MC

Face a esta realidade, em paralelo com os esforços que deverão ser desenvolvidos no

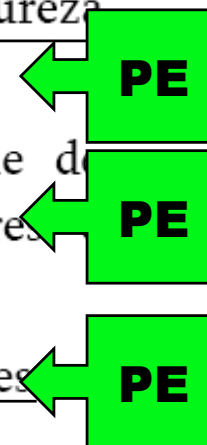
Equilíbrio e Sustentabilidade do SSS

ACS

O objectivo deste pacote de medidas de reforma é, portanto, o reforço da coerência estrutural do sistema de Segurança Social, bem como da sua sustentabilidade social, económica e financeira.

Pretende-se que daqui resulte um Sistema de Protecção Social mais Forte e mais Coerente, assente em três patamares:

- O primeiro, que diz respeito à protecção básica de cidadania, de natureza solidária;
- O segundo patamar deste sistema estrutura-se através de um regime de natureza contributiva, com base em contribuições dos trabalhadores e empregadores;
- O terceiro e último patamar, que diz respeito às poupanças complementares;



Factor de Sustentabilidade $FS = f(EMV)$

ACS

Salientam ainda a importância da oportunidade de se conceder ao cidadão a opção de acomodar os efeitos do aumento da esperança média de vida, trabalhando um pouco mais (com incentivos correspondentes), descontar um pouco mais (através de regimes públicos ou privados de contas individuais) ou admitir o efeito do factor de sustentabilidade na sua pensão.

Deste modo, acordam na seguinte fórmula de aplicação do Factor de Sustentabilidade, que resulta do rácio entre a esperança média de vida verificada em 2006, e aquela que se tiver verificado no ano anterior ao requerimento da pensão, a aplicar às pensões requeridas a partir do início do ano de 2008:

$$Pensão \times \left(\frac{EMV_{2006}}{EMV_{anoi-1}} \right)$$

Onde.

EMV corresponde à esperança média de vida aos 65 anos, publicados oficialmente

i é o ano de requerimento da reforma

**Tende a ser $FS < 1$ ou > 1 ?
Porquê?
Como tende FS a variar em função do ano i ?**

PE

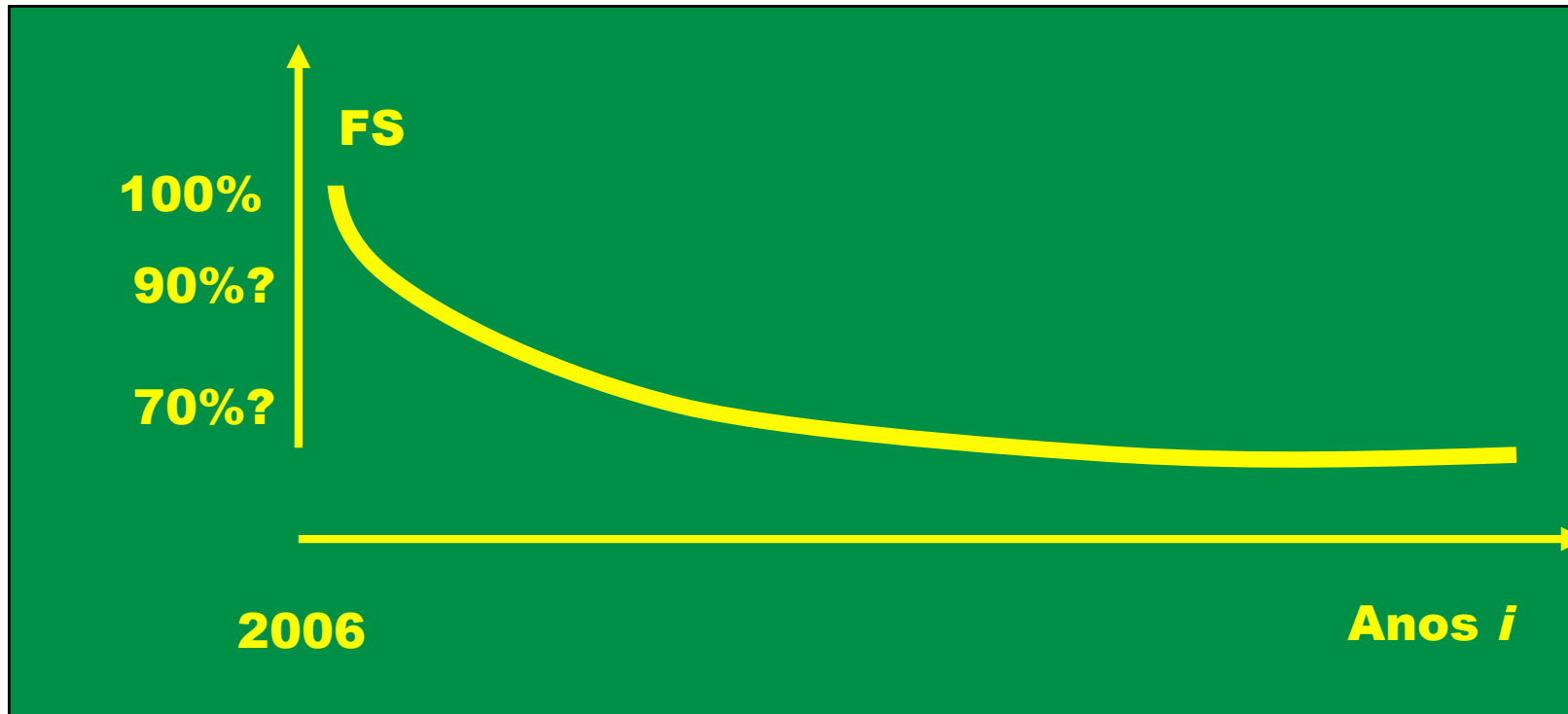
Os dados sobre a esperança média de vida serão publicados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) até 31 de Dezembro de cada ano. De acordo com a actual

MC

Factor de Sustentabilidade

Tende a ser < 1 e a descer com o tempo.
Quanto menor o *FS*, menor a Pensão
e maior a Sustentabilidade sistémica.

PE



Transição para a nova fórmula da Pensão: i)

ACS

Por isso, acorda-se:

- i. Que a pensão dos inscritos na Segurança Social até 2001, inclusive, e que se reformem até 31 de Dezembro de 2016, seja calculada a partir de uma fórmula transitória onde sejam proporcionalmente tidos em linha de conta o peso da carreira decorrida até 2007 e o peso da carreira subsequente, de acordo com seguinte fórmula:

$$Pensão = \frac{P_1 \times C_1 + P_2 \times C_2}{C}$$

Ou:
P2 + (P1 - P2) C1/C

Em que:

Pensão, é o montante mensal da pensão estatutária;

P1, corresponde ao valor da pensão calculada por aplicação da fórmula que considera os melhores 10 dos últimos 15 anos;

P2, corresponde ao valor da pensão calculada por aplicação da fórmula que considera toda a carreira contributiva (nos termos do Decreto-Lei 35/2002);

C é o número de anos civis da carreira contributiva com registo de remunerações, com densidade contributiva (desconto mínimo de 120 dias em cada ano);

C1, corresponde ao número de anos civis da carreira contributiva com registo de remunerações cumpridos até 31 de Dezembro de 2006;

C2, corresponde ao número de anos civis da carreira contributiva com registo de remunerações cumpridos após 1 de Janeiro de 2007.

$$C = C1 + C2$$

MC

Transição para a nova fórmula da Pensão: i)

ACS

**Em geral, será:
P1 > P > P2**

**Verificando, no limite:
Se C1=C: Pensão=P1
Se C1=0: Pensão=P2**

$$\text{Pensão} = P2 + (P1 - P2) C1/C$$

**Incógnitas: P1, P2 e C
Constantes conhecidas: C1.**

← PE

← PE

O Governo e os Parceiros Sociais reafirmam ainda que, em ordem a garantir a protecção dos trabalhadores, o cálculo a efectuar da parcela correspondente aos melhores dez dos últimos quinze anos da carreira contributiva até ao momento da reforma, será sempre baseado nos últimos anos da carreira contributiva, e não nos quinze anos decorridos até à alteração do mecanismo de transição para a nova fórmula de cálculo das pensões.

MC

Transição para a nova fórmula da Pensão: ii) e iii)

ACS

ii. Para todos os outros contribuintes inscritos até 2001, que se reformarem depois de 2016, a nova pensão resultará do cálculo através do mecanismo de média ponderada da nova e da antiga fórmula de cálculo, nos termos previstos no Decreto-Lei nº 35/2002, com referência aos períodos contributivos decorridos até 31 de Dezembro de 2001 e aos períodos posteriores a essa data.

← PE

iii. Que se continue a prever que a pensão dos novos inscritos na Segurança Social a partir de 2002 será totalmente calculada com base em toda a sua carreira contributiva.

← PE

MC

Transição para a nova fórmula da Pensão: i), ii) e iii)

ACS

	Inscrito Até 2001	Inscrito Após 2001
Reformado Até 2016	i)	iii)
Reformado Após 2016	ii)	iii)

Indexação e Actualização das Pensões

ACS

Para que o Salário Mínimo Nacional volte a constituir-se como um instrumento de regulação das relações laborais, o Governo e os Parceiros Sociais acordam a sua substituição como referencial de actualização e cálculo das prestações sociais por um novο Indexante de Apoios Sociais (IAS). À data de entrada em vigor este novo indexante apresentará um valor idêntico ao do Salário Mínimo Nacional, sendo sujeito anualmente a uma regra de actualização pré-definida (equivalente à definida para a actualização das pensões inferiores a 1.5 IAS) e independente da actualização que venha a ser aplicada ao Salário Mínimo Nacional.

PE

Entretanto, será estabelecida uma regra clara e previamente conhecida de actualização das pensões, cujo referencial será o Índice de Preços ao Consumidor - IPC (verificado e não estimado), e tendo em conta a evolução verificada do Produto Interno Bruto (PIB), cuja evolução influencia as receitas da Segurança Social.

PE

As regras a estabelecer devem ter em conta o seu impacte na sustentabilidade do sistema de segurança social, mas garantir a reposição e mesmo o ganho de poder de compra das pensões médias e baixas. Para as pensões de montante mais elevado, a manutenção de poder de compra deverá ser garantida quando se verificarem condições favoráveis na economia portuguesa.

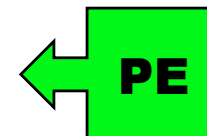
PE

MC

Indexação e Actualização das Pensões

ACS

Deste modo, o Governo e os Parceiros Sociais acordam que o Aumento Anual das Pensões, a aplicar a partir de Janeiro de 2008, se verificará nos seguintes termos:



	PIB inferior a 2%	PIB de 2% a 3%	PIB igual ou superior a 3%
Pensões inferiores a 1.5 IAS	IPC	IPC + 20% PIB (Limite mínimo de 0.5 pp acima da inflação)	IPC + 20% PIB
Pensões de 1.5 IAS a 6 IAS	IPC - 0.5 pp	IPC	IPC + 12.5% PIB
Pensões de 6 IAS a 12 IAS	IPC - 0.75 pp	IPC - 0.25 pp	IPC

MC

Indexação e Actualização das Pensões

ACS

Para efeitos de determinação do PIB de referência, o Governo e os Parceiros Sociais acordam que no primeiro ano de vigência desta fórmula apenas se considerará o PIB do ano anterior, pelo que a consideração da evolução média do PIB nos dois anos anteriores só ocorrerá aquando dos aumentos a determinar em Janeiro de 2009, inclusive, com base no biénio 2007-2008.

O PIB relevante será o crescimento real do Produto Interno Bruto, correspondente à média dos últimos dois anos (excepto o primeiro ano, conforme acima referido), terminados no terceiro trimestre do ano anterior ao que se reporta a actualização ou o trimestre imediatamente anterior a este, se aquele não estiver disponível à data de 10 de Dezembro;

O IPC relevante corresponderá à variação média, efectivamente verificada nos últimos 12 meses, do Índice de Preços no Consumidor (IPC), sem habitação, disponível em 30 de Novembro do ano anterior ao que se reporta a actualização.

A nova regra de actualização agora proposta deve, portanto, passar a vigorar a partir de 1 de Janeiro de cada ano, em linha com o aumento anual dos salários e tendo em vista uma harmonização com o ciclo orçamental.

MC

Limitação das Pensões mais altas

ACS

Assim, o Governo e os Parceiros Sociais acordam:

- a) A introdução de um limite superior no cálculo das novas pensões a vigorar partir de 2007, que será aplicado exclusivamente à parcela do cálculo da pensão que considera os melhores dez dos últimos quinze anos de carreira contributiva, desincentivando desta forma a gestão das carreiras para maximizar benefícios na reforma;
- b) Em ordem a preservar o princípio da contributividade, sempre que se verifique que do cálculo da pensão com base na nova fórmula de cálculo (P2), que considera toda a carreira contributiva, resulta valor superior ao que resulta da aplicação da antiga fórmula de cálculo (P1), não será aplicado qualquer limite superior a esta parcela;
- c) O congelamento nominal de todas as pensões já atribuídas de valor superior ao limite fixado, a reavaliar quinquenalmente, tal como as restantes regras de actualização das pensões;
- d) Como limite superior a que se referem as alíneas anteriores o valor de 12 IAS, equivalente a 12 SMN.



MC

Políticas de incentivo à Natalidade

ACS

O Governo deu já um sinal importante em matéria de prioridade às políticas de natalidade, procurando criar melhores condições de conciliação da vida profissional e da vida familiar, ao lançar o Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais, no quadro do qual estabeleceu como objectivo o aumento em 50% das vagas em Creches.

O Governo e os Parceiros Sociais acordam ainda na necessidade de serem identificados e implementados incentivos adicionais ao aumento da natalidade, que não passam apenas pela concessão de benefícios pelo sistema de Segurança Social.

Neste âmbito, o Governo e os Parceiros Sociais acordam na necessidade de desenvolvimento ao longo do próximo ano de um debate mais alargado sobre a definição de uma política de natalidade de carácter mais transversal, que constitua um verdadeiro incentivo ao aumento da natalidade, em particular às famílias mais jovens. Nessa discussão deverá ter-se em especial atenção a realidade das empresas e a conciliação da vida familiar com a vida profissional.

PE

MC

Quem assina a Concertação Social

ACS



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL
COMISSÃO PERMANENTE DE CONCERTAÇÃO SOCIAL

18 - Acompanhamento do Acordo

O acompanhamento do Acordo será efectuado em sede de Comissão Executiva do CNSS, prevendo-se a realização de reuniões trimestrais para o efeito.

Subscvem o presente Acordo:

Governo,

Primeiro Ministro

União Geral de Trabalhadores (UGT),

Secretário-Geral

Confederação dos Agricultores de Portugal (CAP),

Confederação do Comércio e Serviços de Portugal (CCP)

Presidente

Presidente

Confederação da Indústria Portuguesa (CIP),

Confederação do Turismo Português (CTP),

Presidente

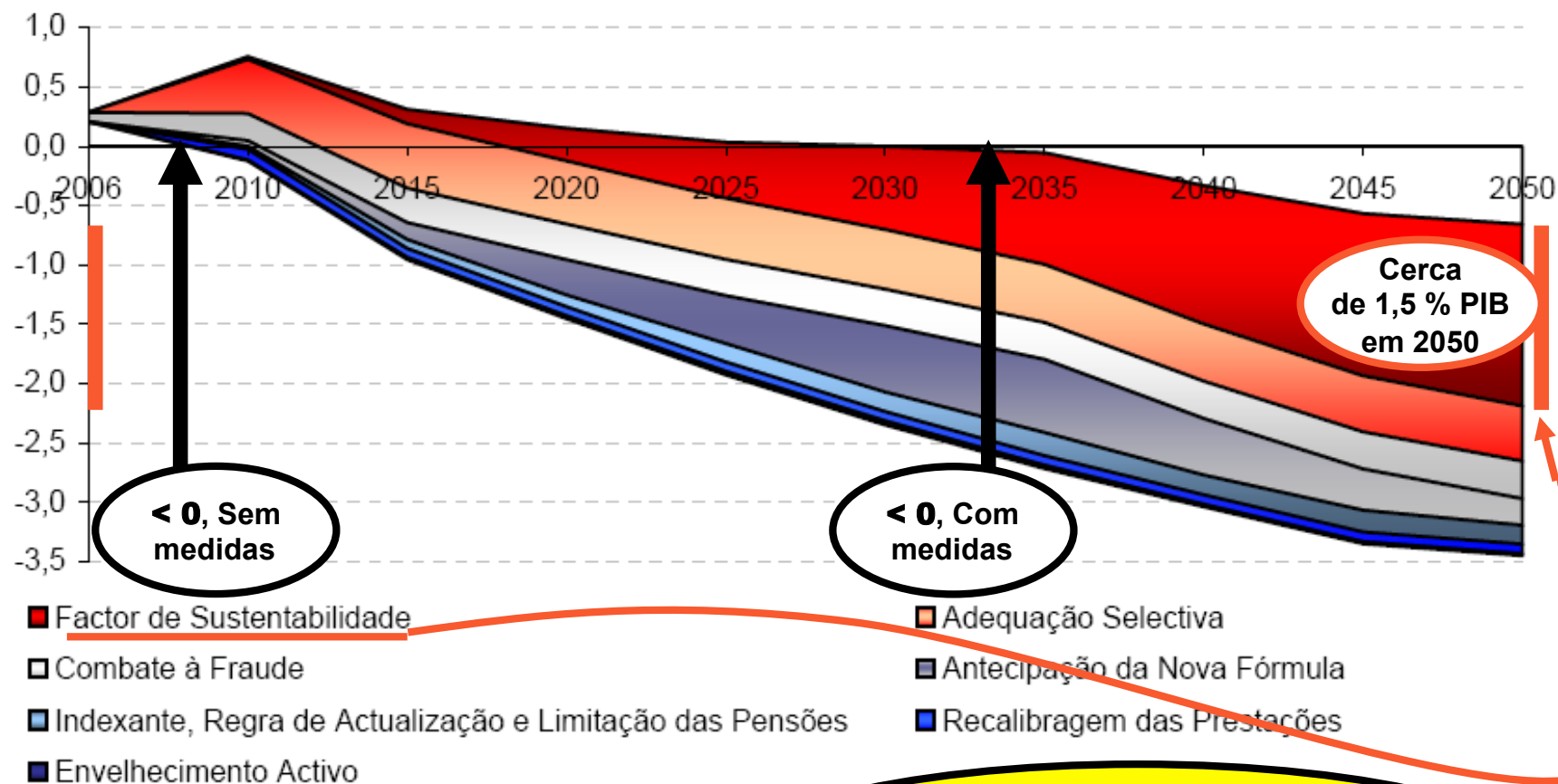
Presidente

Lisboa, 10 de Outubro de 2006

MC

Revisitando o Relatório do OE 2007

Gráfico A3.2. Efeito Combinado das Medidas no Saldo do Subsistema Previdencial
(em % do PIB)



Fonte: Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social.

CENÁRIOS, valem o que valem os pressupostos... Qual destes é crucial?

Revisitando o Relatório do OE 2007

Gráfico A3.3. Efeito Combinado das Medidas no FEFSS

