

## **Síntese**

# **OCDE Estudos Económicos : Portugal 2003**

## **Overview**

### **OECD Economic Surveys: Portugal 2003**

#### **Portuguese translation**

**As Sínteses são excertos de publicações da OCDE, encontrando-se  
livremente disponíveis na biblioteca Online :**

**[www.oecd.org/bookshop/](http://www.oecd.org/bookshop/)**

**Esta Síntese não é uma tradução oficial da OCDE.**



**ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT**

**ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICOS**

## AVALIAÇÃO E RECOMENDAÇÕES

---

### *O crescimento abrandou...*

---

Um período de cinco anos de expansão económica terminou, em 2001, registando, antes do seu fim, desequilíbrios significativos. A redução das taxas de juro reais e nominais encorajou o sector privado a incorrer em elevados níveis de dívida e reduziu os incentivos do governo para controlar o crescimento da despesa primária. A redução do rácio da dívida pública em relação ao PIB deixou de se verificar e a pressão da procura, prolongada e elevada, alargou o diferencial da inflação face à área do euro. A procura do sector privado começou a desacelerar em 2001, mas o crescimento do PIB foi suportado nesse ano pelo dinamismo da despesa pública, quer em investimento quer em consumo, em particular, salários e remunerações. No início de 2002, tornou-se evidente que o défice global em 2001 iria exceder, com uma margem significativa, o limite de 3 por cento fixado no Pacto de Estabilidade e Crescimento e que a dívida pública estava a aumentar. Foram necessários cortes na despesa do sector público, prosseguindo ainda o ajustamento no sector privado. A procura interna deverá ter estagnado em 2002 e não existem motivos fundamentados para esperar uma fase de forte recuperação a curto prazo. Assim, o desafio que se coloca à política económica nos próximos anos consiste no ajustamento a uma fraca procura interna, numa conjuntura internacional que ainda não recuperou a sua antiga dinâmica, e sem a contribuição da política orçamental pelo lado da procura. O problema do ajustamento será atenuado e os ganhos nos rendimentos reais aumentarão, na medida em que o lado da oferta funcione com mais eficiência e os recursos reafectados para uma utilização mais produtiva.

---

### *... mas a inflação mantém-se elevada*

---

O abrandamento do crescimento para a média da UE, em 2001, não foi acompanhado por uma convergência similar das taxas de inflação. Pelo contrário, o diferencial das taxas de inflação (medidas pelo índice de preços harmonizado no consumidor, IHPC) em relação ao resto da área do euro aumentou de cerca de meio ponto percentual em 2000 para quase 2 pontos percentuais em 2001. O aumento do diferencial da inflação subjacente foi muito menos acentuado, ainda que elevado, situando-se em 1¼ pontos percentuais, tendo voltado a aumentar em 2002, para 2¾ pontos percentuais em Outubro, sendo de estranhar o facto da inflação subjacente ter continuado a acelerar em 2002, apesar de um hiato significativo do produto. A razão subjacente a este fraco desempenho da inflação é clara. Como o mercado de trabalho português ainda apresenta uma boa performance, o ritmo da expansão da remuneração por trabalhador continuou a exceder substancialmente a da área do euro, mesmo em 2001 e 2002, anos de abrandamento, enquanto o crescimento da produtividade do trabalho caiu para níveis iguais ou inferiores aos das taxas da área do euro.

---

*A recuperação irá depender em larga medida da procura externa*

---

Face à política orçamental de contenção que deverá ser prosseguida a curto prazo, à maior restritividade das condições monetárias decorrente da apreciação do euro, à baixa confiança dos consumidores e empresários e ao endividamento ainda elevado do sector privado, é pouco provável que o crescimento do PIB em 2003 ou 2004 volte a registar taxas da ordem das observadas no final da década de 90. A curto prazo, a componente mais dinâmica da procura deverá ser sobretudo externa, quando os principais parceiros comerciais de Portugal recuperarem do abrandamento registado em 2002. Espera-se que as empresas portuguesas continuem a tentar conservar as respectivas quotas de mercado externo, tal como em 2001 e 2002, considerando as fracas perspectivas de vendas no mercado nacional e apesar da perda de competitividade. As projecções da OCDE sugerem que as exportações líquidas possam contribuir com cerca de  $\frac{3}{4}$  de ponto percentual para o crescimento do PIB em 2003 e com quase meio ponto no ano seguinte. No entanto, o PIB poderá registar uma expansão de apenas  $1\frac{1}{2}$  por cento em 2003 e  $2\frac{1}{2}$  por cento em 2004. Os acordos salariais deverão começar a reflectir uma actividade mais fraca. O emprego deverá continuar a crescer, embora em abrandamento, e o desemprego poderá aumentar para um valor superior a 5 por cento. Permanecendo o hiato do produto substancial, os custos unitários do trabalho em desaceleração significativa e os preços das importações moderados, as taxas de inflação, quer subjacente quer observada, medidas pelo IHPC, deverão reduzir-se para um valor inferior a  $2\frac{1}{2}$  por cento até 2004. Com base nesta hipótese, o diferencial relativamente à área do euro deverá estreitar cerca de meio ponto.

---

*Os riscos são sobretudo descendentes*

---

As projecções apresentam diversos riscos, sobretudo descendentes. As perspectivas económicas nos principais parceiros comerciais parecem mais optimistas do que em Portugal, não sendo, todavia, ainda visíveis sinais claros de uma recuperação na Europa. Um atraso na recuperação da procura externa não deverá ser compensado provavelmente por uma recuperação espontânea da procura interna. De facto, uma fraca procura externa irá possivelmente encorajar as famílias a voltar a aumentar as respectivas poupanças, por motivo de precaução, e as empresas a adiar os planos de investimento. As negociações salariais têm que reflectir as más perspectivas a curto prazo e a deterioração da competitividade internacional; caso contrário, tornar-se-á problemática uma recuperação da actividade induzida pela procura externa. É particularmente importante que os aumentos salariais do sector público sejam significativamente mais baixos do que nos últimos anos, não só para servir de sinal para o sector privado, mas também para conter as pressões sobre a despesa pública. Os acordos salariais quer do sector público quer do sector privado devem ter em consideração a evolução salarial em outros países da área do euro e basear-se em expectativas acerca da inflação no futuro.

---

*Finanças públicas passaram a registar um défice muito elevado*

---

A contenção das pressões salariais é muitíssimo importante no presente e nos próximos anos, devido à deterioração muito elevada das finanças públicas e às perspectivas desfavoráveis da conjuntura. A proposta de Orçamento para 2002, preparada em Outubro de 2001, fixava o objectivo para o défice em 1,1 por cento do PIB, valor que foi revisto para 1,8 por cento em Dezembro. Contudo, no início de 2002, tornou-se evidente que a execução orçamental em 2001 tinha sido consideravelmente pior do que o previsto, pondo em dúvida se os objectivos fixados para 2002 conseguiriam ser atingidos. Na verdade, de acordo com as estimativas elaboradas em meados de 2002,

a execução orçamental em 2001 situava-se em 4,1 por cento do PIB, devido quer ao facto da verba para a despesa primária ter sido largamente excedida — especialmente no que respeita aos salários e remunerações — no período que antecedeu as eleições, quer à quebra da receita fiscal, reflectindo resultados aquém dos esperados nos esforços realizados no combate à evasão fiscal e os efeitos do abrandamento da actividade. As alterações na metodologia de contabilização de receitas e despesas tiveram igualmente um impacto desfavorável. O saldo primário passou a ser deficitário pela primeira vez em quase vinte anos. O novo governo, que tinha prometido cortes fiscais para melhorar o funcionamento da economia, aprovou uma alteração ao Orçamento, em Maio de 2002, de modo a limitar o défice, recorrendo quer a aumentos dos impostos quer a cortes na despesa. Estes destinavam-se a limitar o défice a 2,8 por cento do PIB, em 2002. A projecção da OCDE, publicada no Economic Outlook 72, de Dezembro de 2002, aponta para um défice de 3,4 por cento. Ajustada dos efeitos do ciclo económico, a correcção face a 2001 seria, no entanto, substancial, ou seja, cerca de 1¼ pontos percentuais do PIB potencial. As estimativas oficiais mais recentes, que tomam em consideração medidas de carácter pontual, prevêm que o défice nominal se situe num valor ligeiramente inferior a 3 por cento do PIB em 2002.

---

*Em 2002 foram tomadas medidas de emergência para reduzir o défice*

---

As medidas de emergência postas em prática, ou anunciadas, a partir de Maio de 2002, incluem um aumento de 2 pontos percentuais na taxa normal do IVA (para 19 por cento), a extinção ou a reestruturação de institutos públicos com funções sobrepostas, o congelamento parcial das admissões na função pública acompanhado por uma maior mobilidade laboral na administração pública, o congelamento da renovação de contratos individuais ou a prazo, assim como medidas destinadas a impedir o endividamento da administração local. Foi fixado um limite de 2 por cento para o crescimento da despesa dos Serviços e Fundos Autónomos, à excepção da saúde, do investimento cofinanciado pela UE e dos salários de base. Estas medidas parecem estar a ser eficazes na redução do défice apesar da fraca conjuntura. Algumas — como por exemplo, a fixação de limites mais rígidos à despesa da administração local e o potencial para uma gestão mais flexível dos recursos humanos na administração pública — são reformas estruturais desejáveis por direito próprio, ou podem constituir a base de tais reformas. Porém, os cortes da despesa em infra-estruturas são indesejáveis numa perspectiva de longo prazo, enquanto o congelamento das admissões na função pública distorce os incentivos aos jovens, candidatos com melhores qualificações, a um posto de trabalho permanente na administração pública, e também dos funcionários públicos mais velhos, provavelmente com baixo grau de produtividade. O congelamento das admissões na função pública também dificulta, consideravelmente, a gestão dos recursos humanos, sobretudo no longo prazo. É importante que tais medidas temporárias sejam eliminadas logo que possível e substituídas por reformas estruturais mais profundas.

---

*No final do ano foram anunciadas novas medidas correctivas*

---

Quando se tornou evidente que a execução orçamental em 2001 tinha excedido o limite de 3 por cento, a Comissão Europeia propôs ao Conselho, em Outubro de 2002, que fosse aplicado a Portugal o procedimento relativo aos défices excessivos. O Conselho adoptou a mesma decisão em 5 de Novembro de 2002. Na sequência dessa decisão, o governo anunciou medidas correctivas. O orçamento para 2003, apresentado ao Parlamento em Outubro, prevê um excedente primário de 0,8

por cento do PIB e uma pequena redução do défice, para 2,4 por cento do PIB. De acordo com as estimativas da OCDE, este valor, ajustado do ciclo, representará uma redução de cerca de 0,8 pontos percentuais do PIB, numa base estrutural. As principais características das medidas traduzem-se na redução da despesa das administrações, na mobilidade laboral obrigatória na administração pública (o que provocou uma onda de greves) e em limites aos aumentos da despesa em algumas áreas sociais. Deverão ser libertados alguns fundos para despesas em infra-estruturas.

---

*A redução do défice é a principal prioridade para 2003*

---

Não é fácil julgar a adequabilidade do orçamento para 2003. Uma contenção estrutural significativa face a uma procura interna muito fraca — e procura externa incerta — é uma orientação pró-cíclica invulgar, sendo, no entanto, necessária considerando as circunstâncias particulares que Portugal enfrenta. Esta orientação é consequência directa dos erros da política orçamental e das avaliações incorrectas efectuadas no passado, que levaram a fortes movimentos pró-cíclicos na direcção oposta. Estes devem ser invertidos e seria pouco sensato adiar a tomada de medidas até a economia voltar a crescer bem. De facto, se as perspectivas a curto prazo vierem a ser ainda mais fracas do que o esperado, será necessário assegurar que o objectivo para o défice nominal em 2003 venha, no entanto, a ser alcançado. Quaisquer ganhos inesperados devem ser utilizados na amortização da dívida.

---

*A concretização do equilíbrio orçamental tem sido adiada, embora a consolidação continue*

---

O Programa de Estabilidade para 2003-06 tem como objectivo uma redução constante do défice estrutural, de ½ ponto percentual do PIB em cada ano, valor que está em linha com a recente proposta da Comissão Europeia. De acordo com o assumido no Programa de Estabilidade, o défice estrutural alcançará um valor próximo do equilíbrio em 2006, ou seja, cerca de ½ ponto percentual do PIB. O Programa de Estabilidade também prevê uma redução do rácio da dívida em relação ao PIB do nível estimado para 2002, ou seja, ligeiramente inferior a 60 por cento, para 52,7 por cento no final de 2006. Uma tal redução implica um aumento gradual dos excedentes primários para 2½ por cento do PIB, em 2006. A concretização do ritmo de consolidação previsto entre o presente e 2006 não é de modo algum um objectivo fácil, exigindo um melhor controlo da despesa pública nas áreas da saúde, educação e segurança social, bem como uma melhor afectação da despesa, como salientado no Programa de Estabilidade para 2003-06. Se as medidas já tomadas ou previstas forem eficazes na contenção da despesa, o Programa de Estabilidade prevê uma redução gradual da taxa do imposto sobre o rendimento das pessoas colectivas (num valor acumulado de 10 pontos percentuais), de modo a aumentar a competitividade internacional do país. A redução deste imposto terá que ser adiada se for difícil a concretização dos objectivos orçamentais. Mesmo quando os desequilíbrios existentes já tiverem sido reduzidos, serão necessárias outras reformas para assegurar a sustentabilidade orçamental a mais longo prazo. Verificar-se-ão pressões crescentes da despesa pública com as pressões, à medida que a “geração da explosão demográfica” for atingindo a idade da reforma, isto é, a partir de meados da presente década. Nestas circunstâncias, ainda que seja apenas para manter o equilíbrio, serão necessárias novas medidas para reduzir o crescimento da despesa e uma cobrança fiscal mais eficaz.

---

*Deverão ser intensificadas as reformas do processo orçamental*

---

Os desequilíbrios e as ineficácias do sector público português impedem um melhor comportamento económico. O controlo administrativo, a eficiência em termos de custos na prestação de serviços e os incentivos para uma afectação eficiente dos recursos devem ser melhorados sem excepção. As autoridades reconheceram recentemente a necessidade de modernizar o processo orçamental, visando introduzir programas pluri-anuais para a despesa e um limite para a mesma no primeiro ano de cada um desses programas. Foram igualmente tomadas medidas para reforçar a coordenação financeira entre todas as entidades da administração pública. Estas medidas são adequadas, mas outras deverão igualmente ser previstas. Seguindo a experiência de outros países da OCDE, a existência de limites rígidos pluri-anuais para a despesa, baseados em pressupostos macroeconómicos prudentes, propiciarão restrições orçamentais eficazes e úteis, destinadas a impedir a derrapagem da despesa e cortes discricionários indesejados, efectuados a meio do ano da execução orçamental. Devem ser estabelecidos e observados limites pluri-anuais para a despesa, de modo a atribuir-lhes a necessária credibilidade. Os esforços em curso para desenvolver a aplicação da contabilidade de acordo com o princípio da especialização do exercício de acordo com as normas do SEC95, devem ser acelerados e concluídos. Neste contexto, a entrada em vigor do princípio da especialização do exercício no Plano Oficial de Contas Públicas não deve continuar a ser adiada, pois, através dele será possível obter informações mais exactas sobre os custos e, como tal, melhorar a sua eficiência. Por último, o sistema de auditoria interna deverá ser reforçado e efectuadas frequentes auditorias externas.

---

*As administrações locais necessitam de maior liberdade e mais responsabilidade*

---

A descentralização pode contribuir para uma maior responsabilização do governo e melhorar a afectação dos recursos da economia, ao aproximar a tomada de decisões dos utilizadores finais e prestadores de serviços públicos a nível regional e local. No entanto, os progressos efectuados no sentido de uma maior descentralização em Portugal não têm sido acompanhados por uma maior responsabilização orçamental. Actualmente, a administração local depende de transferências que não dão os incentivos adequados à contenção da despesa ou à sua afectação óptima. As autoridades locais devem estar sujeitas a restrições orçamentais rígidas, mas também necessitam de maior liberdade de acção dentro dessas restrições, de modo a tornar operacional a responsabilidade orçamental. Assim, deve ser dada maior transparência e responsabilidade à administração local perante o seu eleitorado. A administração local e a provisão de bens públicos deverão igualmente ser melhoradas. Deve ser dada maior liberdade à administração local na organização dos programas de despesa local, evitando a sobreposição de responsabilidades com a administração central, e na fixação de taxas e respectivas estruturas de cobrança. Entretanto, a descentralização em matéria de tributação e despesa deve ser apoiada por mecanismos de controlo interno e externo mais adequados e por uma melhor permuta de informação entre os vários níveis da administração. A nova restrição sobre o endividamento das administrações locais foi introduzida pela Lei de Estabilidade Orçamental de 2002 e aplicada posteriormente na Lei do Orçamento de 2003. Será prudente alterar, em conformidade, as regras de financiamento estabelecidas na Lei das Finanças Locais, dando-lhe um carácter mais duradouro. Foram introduzidas sanções, que devem ser tornadas efectivas, quando os limites da despesa não são respeitados ou quando não são disponibilizadas informações financeiras. A aplicação rigorosa de uma regra que proíba o financiamento através de outras fontes seria fundamental nesta matéria.



---

*A administração deverá adoptar uma maior flexibilidade na gestão e uma abordagem orientada para os resultados*

---

A fim de fornecer serviços públicos de uma forma mais eficiente em termos de custos, a reforma do sector público deverá incidir numa maior aproximação a uma abordagem orçamental e de gestão orientada para os resultados. Esquemas de financiamento baseados na actividade, idênticos aos adoptados em hospitais piloto, deverão alargar-se a outros serviços públicos. Simultaneamente, a sinalização pelos preços deverá ser utilizada com maior frequência a fim de evitar uma procura excessiva e, conseqüentemente, maior despesa pública. A fim de melhorar a eficiência do sector público, serão necessárias práticas de gestão de pessoal mais flexíveis. A utilização de contratos de trabalho individuais ou a prazo permitiria aos gestores públicos uma maior flexibilidade para atrair os empregados mais adequados e para afectar os recursos humanos de acordo com as necessidades. As recentes reformas destinadas a aumentar a mobilidade laboral na administração pública, nomeadamente a nova Lei sobre a mobilidade e uma “bolsa” de emprego a partir de 2003 são iniciativas no bom sentido. Estas medidas são essenciais para uma reafecção mais eficaz de recursos humanos, em especial visto que parece existir um número excessivo de funcionários públicos relativamente aos serviços prestados, o que está a colocar as despesas públicas sob pressão crónica. O sistema de avaliação de desempenho deveria ser revisto de modo a reflectir de forma mais precisa o esforço individual e a produtividade. Por último, as entidades públicas deveriam dispor de maior liberdade para fixar níveis de remuneração, com a possibilidade de utilizar os ganhos de eficiência para premiar o bom desempenho.

---

*A prestação de serviços públicos pode ser melhorada através de soluções orientadas para o mercado*

---

Uma maior concorrência entre os sectores público e privado poderia também levar a uma prestação de serviços públicos mais eficiente em termos de custos. Neste contexto, torna-se essencial a igualdade de financiamento dos prestadores de serviços públicos e privados. Por exemplo, alguns países da OCDE permitem aos pais escolher a escola que consideram melhor para os seus filhos, possibilitando o financiamento público dos estudantes através da atribuição de um “voucher”. Assim, as escolas públicas e privadas podem competir entre si. Maior escolha por parte dos utilizadores pode proporcionar melhores incentivos às entidades que fornecem escolaridade obrigatória em Portugal, de forma a melhorar os resultados, que recentemente, no estudo PISA da OCDE, revelaram estar bastante abaixo da média, apesar das elevadas despesas públicas. A decisão de efectuar uma avaliação anual de todas as escolas e de publicar os resultados é uma inovação importante. Porém, será necessário tomar em consideração questões de equidade e o aumento das possibilidades de escolha por parte dos utilizadores deverá ser complementado com medidas destinadas a evitar a segregação social. Além disso, poderão ser eliminadas as restrições de ordem geográfica às escolhas dos utilizadores, a fim de permitir aos cidadãos utilizar os serviços de outras zonas municipais. Por último, um maior recurso à contratação de serviços no exterior e a realização de concursos públicos contribuiriam para uma melhor prestação de serviços.

---

*Taxas poderão conduzir a uma melhor afectação de recursos*

---

Os aumentos das taxas cobradas aos utilizadores deverão ser considerados como uma forma de reduzir a procura excessiva de alguns serviços públicos. Taxas mais elevadas poderão tornar as famílias mais conscientes dos custos e ajudá-las, por exemplo, a reduzir o consumo excessivo de

produtos farmacêuticos. Porém, é importante que qualquer aumento não entre em conflito com os objectivos de equidade. Isso pode ser conseguido através de uma maior diferenciação das participações de acordo com os níveis de rendimento ou, em alternativa, as deduções de imposto relativas a medicamentos poderiam ser sujeitas a um limite equivalente ao preço dos genéricos.

---

*Soluções orientadas para o mercado contribuirão também para um desenvolvimento sustentável*

---

Uma maior utilização de instrumentos económicos e de taxas, em geral, contribuiria para manter uma utilização sustentável dos recursos naturais. A economia terá de pôr fim a situações em que o livre acesso e a subsidiarização depauperem os recursos naturais. A utilização de água é uma área em particular que merece atenção especial por parte das autoridades. As famílias enfrentam encargos pela água que utilizam que em geral não estão totalmente de acordo com os custos de fornecimento. O sector agrícola, contudo, beneficia de projectos de irrigação que são subsidiados quer a nível nacional quer supranacional. Um sistema em que fosse possível negociar as autorizações de extracção de água existentes e no qual fosse estabelecido um preço para a água de irrigação, de acordo com o seu custo poderia assegurar que a água, que é escassa, fosse utilizada onde o seu valor é mais elevado. Porém, os preços nesta área são influenciados por limitações ao comércio internacional decorrentes da Política Agrícola Comum da UE. Na área das pescas, foi posto fim ao livre acesso às actuais áreas de captura, no contexto da Política de Pescas Europeia, com a introdução de quotas. Os actuais instrumentos para gerir os “stocks” desempenharam um papel útil. A criação de um mercado para a transferência de direitos de quota permitiria o aparecimento de um sector mais eficiente. Além disso, os subsídios continuam a ser elevados, sendo necessária a sua redução.

---

*A qualidade do ar é boa, podendo ser ainda melhorada*

---

A poluição atmosférica não tem sido um problema grave nas cidades portuguesas, em resultado das condições climáticas prevalentes, à excepção de partículas finas que têm impactos localizados. Consequentemente, embora no passado se tenham feito alguns esforços no sentido de conter emissões, há agora necessidade de proceder a reduções substanciais a fim de cumprir os acordos europeus. Os actuais projectos ambientais colocam ênfase na distribuição administrativa de quotas de poluição. Não é provável que tal conduza à solução de menores custos e as autoridades deverão considerar a adopção de um limite e de um regime de negociação de acordo com mecanismos europeus e internacionais baseados em mercados, como é o caso dos acordos relacionados com mudanças climáticas. A poluição de partículas finas coloca problemas diferentes. Na sua maioria provem de veículos rodoviários, nomeadamente os que utilizam gasóleo. Apesar disso, os impostos sobre o gasóleo são mais baixos do que sobre a gasolina. Além disso, os elevados impostos sobre os automóveis novos tendem a prolongar o tempo de vida da frota existente, adiando assim os ganhos em padrões de emissão que diminuiriam ao longo do tempo, devendo ser preferivelmente substituídos por um regime fiscal que encoraje a supressão dos veículos mais velhos e mais poluentes. O governo deveria ainda adoptar medidas destinadas a uma maior redução dos limites de emissão dos veículos a gasóleo e à introdução de combustível com um conteúdo muito baixo de enxofre.

---

*Reformas estruturais poderão contribuir para a convergência para os padrões de vida médios da UE*

---



São também desejáveis reformas em outras áreas da economia, de forma que a recuperação, depois de iniciada, se possa fortalecer e permitir que os padrões de vida portugueses retomem a convergência para os existentes nos Estados-membros da UE. O novo governo definiu um vasto programa destinado a reforçar a competitividade e a eficiência, que segue de perto as políticas para o crescimento identificadas no “Projecto de Crescimento” da OCDE. O Programa de Produtividade e Crescimento da Economia destina-se a promover o investimento, as exportações, a concorrência, a desregulamentação e a inovação. A análise apresentada no “Projecto de Crescimento” sugere que as taxas de crescimento potencial em Portugal poderão ser impulsionadas aumentando o nível de qualificações da população activa, melhorando a mobilidade nos mercados de trabalho, aumentando a base tecnológica e assegurando mercados de produtos mais competitivos, questões analisadas mais abaixo.

---

*Os padrões de educação e formação e os resultados deverão ser melhorados*

---

É provável que as reformas anunciadas relacionadas com a escolaridade obrigatória, acima descritas, melhorem os resultados da educação e reduzam os seus custos. As reformas deverão ser acompanhadas por uma maior ênfase na formação profissional, que facilite a transição da escola para o trabalho. Serão úteis novas regras que permitem a contratação de jovens não qualificados sob condições em que a formação seja proporcionada pelo empregador, embora fosse preferível que as próprias escolas estivessem em melhor posição para proporcionar aos finalistas qualificações úteis para os empregadores. A elevada rendibilidade privada da educação superior em Portugal sugere que aumentar a oferta de licenciados aumentaria significativamente a produtividade. Diversos países da OCDE têm apoiado a educação superior através de esquemas de propinas, empréstimos e benefícios fiscais que incluem subsídios para os menos favorecidos. As autoridades portuguesas poderão procurar adoptar medidas idênticas e, em simultâneo, aumentar as propinas e eliminar os benefícios fiscais relacionados com a educação, que são regressivos. Além de reduzir os custos públicos da escolaridade pós-obrigatória, um sistema deste tipo poderá reduzir as desigualdades sem comprometer os objectivos de eficiência. Uma vez que a integração de um elevado número de indivíduos com formação superior na população activa deverá ser um processo gradual, estas reformas deverão ser acompanhadas por acções de formação e formação contínua dos trabalhadores existentes. O objectivo do governo de proporcionar formação profissional a todos os jovens inscritos nos centros de emprego e a nova ênfase colocada na formação permanente são bem vindos. Se tiverem sucesso, estes incentivos deverão aumentar a produtividade e o potencial de ganho dos que de outra forma seriam excluídos da população activa.

---

*Os mercados de trabalho poderiam funcionar melhor ...*

---

O funcionamento do mercado de trabalho português tem vários aspectos positivos. As taxas de desemprego são inferiores à média da OCDE, situando-se entre as mais baixas da UE, e sem tendência para aumentar. O emprego tem crescido rapidamente mesmo durante períodos de abrandamento económico, e os estudos sugerem que a flexibilidade salarial é elevada em todo o sector privado e quando a economia enfrenta choques. Ao mesmo tempo, existe um nível elevado de protecção do emprego, e elevados custos privados associados à mobilidade geográfica, devido às restrições do mercado da habitação. Ambos estes factores prejudicam a necessária reestruturação da economia, à medida que os padrões tecnológicos e de procura se alteram, podendo contribuir para

explicar a continuação da grande importância das indústrias tradicionais intensivas em trabalho. Medidas destinadas a aumentar a mobilidade geográfica e que permitam aos empregadores afectar os recursos humanos de forma mais flexível resultariam numa maior produtividade média e salários reais mais elevados, e possivelmente também menores diferenciais salariais. Os contratos a prazo e outras formas de trabalho atípicas, que proporcionam comparativamente menor protecção de emprego, são um importante canal de entrada no mercado de trabalho, tendo-se desenvolvido rapidamente. Contudo, apenas podem constituir uma solução parcial, devido ao risco de criação de empregos mais precários para estes grupos de trabalhadores com ligações menos fortes ao mercado de trabalho. A menor restritividade da legislação geral de protecção do emprego, incluída na recente proposta de reforma do Código de Trabalho, incentivaria os empregadores a criar mais empregos de natureza permanente.

---

*... o que contribuiria para a inovação e para a utilização de melhor tecnologia*

---

Uma maior mobilidade laboral em termos geográficos e intra-empresa, combinada com acções de formação e formação contínua, contribuiria também para que a economia aumentasse o seu nível tecnológico, dado que as novas tecnologias exigem novas competências e novas práticas de trabalho. A persistente importância de sectores tradicionais intensivos em mão de obra com um grau baixo de especialização sugere que a difusão tecnológica deixa muito a desejar e que as despesas em investigação e desenvolvimento em Portugal são comparativamente mais baixas, embora se tenham verificado melhorias significativas na última década. Os indicadores de penetração da Internet mostram que esta se encontra ainda bastante atrasada em relação a outros países da UE. Inovação com sucesso requer frequentemente a criação de novas empresas, tendo sido recentemente introduzidas reformas destinadas a simplificar os procedimentos administrativos e a reduzir atrasos na criação de novas empresas. As novas empresas deverão também estar em posição de recrutar novos trabalhadores, o que, a nível macro-económico, requer que as empresas não viáveis e de produtividade baixa possam deixar de laborar rapidamente e a baixo custo, libertando recursos para utilizações mais produtivas. Está em curso uma reforma dos procedimentos de falência, mas também é necessário reduzir os custos legais e os encargos fiscais relacionados com as fusões, a reestruturação e a venda.

---

*É necessário reforçar a adopção de uma política de concorrência*

---

É necessária uma maior concorrência nos mercados de produtos a fim de incentivar o crescimento da produtividade. A este respeito, foi recentemente criada a Autoridade para a Concorrência, independente e responsável pela adopção da política de concorrência. O seu objectivo é assegurar que as regras de concorrência sejam respeitadas relativamente a mercados eficientes, afectação de recursos e interesses dos consumidores. Tal será reforçado, por exemplo, atribuindo aos membros da Autoridade para a Concorrência mandatos mais longos do que os mandatos do governo, e impondo datas limite rigorosas para a apresentação de decisões. É de importância primordial atribuir à Autoridade para a Concorrência pessoal qualificado em número suficiente para assegurar que seja possível acompanhar a evolução dos mercados, atribuindo-lhe também poderes para adoptar decisões de forma atempada. Será em breve proposta uma nova lei da concorrência que abordará de alguma forma estas preocupações. A concorrência seria mais reforçada se as restantes privatizações fossem realizadas de forma a assegurar a criação de condições de concorrência nos sectores privatizados. A

estrutura e a regulação do sector da electricidade proporcionam poucos incentivos à redução de custos e à transferência de custos mais baixos para os consumidores, mantendo-se os preços elevados comparativamente aos padrões da UE. Actualmente, subsistem fortes ligações comerciais entre a anterior empresa pública de electricidade e a da rede de transmissão regulada e as empresas de electricidade independentes dispõem de poucos incentivos para fornecer electricidade numa base competitiva. A concorrência das importações é baixa mas aumentará gradualmente à medida que a infra-estrutura de transmissão para o mercado de electricidade ibérico se desenvolva ao longo do período até 2006.

---

*Em resumo*

---

A dimensão dos desequilíbrios acumulados ao longo dos últimos anos enfraqueceu as perspectivas de crescimento da procura interna, não deixando também a Portugal outra alternativa senão adoptar o rigor orçamental durante algum tempo. A recuperação da actividade terá de depender dos países parceiros comerciais europeus, embora a competitividade portuguesa tenha sido prejudicada por taxas de inflação comparativamente mais elevadas. Os acordos salariais terão de levar isso em linha de conta. A recuperação deverá portanto ser gradual e um regresso às rápidas taxas de crescimento registadas no final dos anos 90 terá de aguardar ainda alguns anos. As autoridades sublinharam acertadamente a necessidade de consolidação orçamental ao longo deste período, em especial porque será necessária uma situação orçamental bastante melhorada a fim de enfrentar as pressões do envelhecimento da população a longo prazo. O regresso ao equilíbrio orçamental será acelerado, e a sustentabilidade orçamental será então apoiada, através de medidas que contenham o crescimento das despesas primárias, em especial as remunerações e os salários na administração pública. Estas medidas serão mais eficazes se ocorrerem no contexto de um processo a médio prazo que inclua severas restrições orçamentais e um maior recurso a soluções orientadas para o mercado na prestação de serviços públicos. Estas reformas deverão contribuir para prevenir futuros choques orçamentais que possam reduzir o crescimento no curto prazo. Os resultados macro-económicos seriam melhorados no longo prazo por uma série de reformas estruturais nos mercados de trabalho e do produto, tal como proposto no Programa de Produtividade e Crescimento da Economia. O crescimento potencial poderia ser aumentado por políticas educacionais e de formação que aumentassem os níveis médios de competência dos recém-formados e dos empregados existentes. Da mesma forma, os licenciados obtêm elevados prémios salariais e os beneficiários deverão, em maior escala, participar financeiramente nos seus estudos. Outras reformas promotoras do crescimento incluem um aumento da mobilidade dos empregados dentro das empresas e entre estas, e a promoção da utilização de melhores tecnologias e métodos de gestão. Uma maior concorrência, em especial nas indústrias de rede, aumentará também os níveis de produtividade e colocará pressões descendentes sobre os preços. Portugal tem um grande potencial para convergir para os níveis dos outros países da área do euro, como ficou demonstrado no passado. São necessárias reformas em diversos sectores a fim de libertar este potencial.

**This Overview is the translation of excerpts from an OECD publication originally published under the following English and French titles :**

**OECD Economic Surveys: Portugal - Volume 2003 Issue 2**

**Etudes économiques de l'OCDE: Portugal - Volume 2003-2**

**© 2003, OCDE.**

***This Overview was translated under the responsibility of the Portuguese Ministry of Finance.***

OECD publications and Overviews are available at [www.oecd.org/bookshop/](http://www.oecd.org/bookshop/)  
Type "overview" in the "Title search" box on the Online Bookshop homepage or  
type the English title of the book  
(Overviews are linked to the original English book).

As Sínteses são preparadas pela Rights and Translation unit, Public Affairs and  
Communications Directorate.

email : [rights@oecd.org](mailto:rights@oecd.org) / Fax: +33 1 45 24 13 91



© OECD, 2003

A reprodução desta Síntese é permitida desde que sejam mencionados o  
copyright da OCDE e o título original.