

Série Competitividade: Reformas de Política Económica - *Going for Growth 2008*

O relatório da OCDE sob a designação Reformas de Política Económica - *Going for Growth*, foi lançado pela primeira vez em 2005 e pretende ser um complemento anual do *OECD Economic Outlook* e dos *OECD Economic Surveys* no sentido de traçar um panorama do desenvolvimento das políticas estruturais nos países da OCDE.

No *Going for Growth 2007* foram identificadas cinco políticas estruturais prioritárias que se concentram nas políticas de trabalho e de mercado de produto, assim como nas relacionadas com a educação, a saúde e a inovação.

Deste modo, o *Going for Growth 2008* trata dos progressos atingidos pelos Estados membros na implementação de medidas consistentes com as prioridades identificadas no *Going for Growth 2007*.

1. Metodologia de análise do *Going for Growth*

O objectivo do *Going for Growth* é o de analisar de uma forma sistemática e em profundidade as políticas estruturais e os seus resultados nos países da OCDE, recorrendo a um conjunto de indicadores passíveis de comparação internacional, actualizados regularmente e que tenham uma ligação bem estabelecida com a *performance* económica.

Com base nestes indicadores assim como no conhecimento e experiência dos peritos da OCDE, são estabelecidas as prioridades de política e as recomendações para cada Estado membro e para o agregado UE¹. A identificação dos 42 indicadores consta do mapa Anexo, assim como as respectivas fontes que se centram essencialmente nas variadas bases de dados da OCDE, nomeadamente, *Product Market Regulation database*, *Employment Outlook* e *Taxing Wages database*. As datas dos indicadores reportam-se essencialmente aos anos compreendidos entre 2003 e 2006.

Para a apreciação genérica realizada a cada um dos países, o relatório destaca o comportamento de três indicadores, a saber: a % do *gap* face ao PIB per capita dos EUA (em ppc), o efeito da utilização dos recursos laborais (nº total de horas trabalhadas *per capita*) e o efeito da produtividade do trabalho (PIB por hora trabalhada).

2. Apreciação genérica dos países da OCDE

Para o conjunto dos países da **OCDE**, o relatório conclui que se realizaram alguns progressos na maioria das prioridades de política que estão concentradas nas políticas de trabalho, de mercado de produto, da educação, da saúde e da inovação. Contudo, o processo de reforma continuou a ser caracterizado por mudanças incrementais, com maior ênfase nas medidas ligadas à produtividade e menos nas do fortalecimento da utilização do trabalho.

Como comentário geral, o relatório considera que as acções empreendidas não correspondem totalmente às prioridades identificadas pelo que, na grande maioria dos casos, se mantêm ainda válidas as referidas na edição de 2007 do *Going for Growth*.

No que se refere à **União Europeia**, o relatório avança com a apreciação de que o *gap* do PIB *per capita* face aos EUA permanece substancial, reflectindo baixos níveis quer da produtividade quer da utilização do trabalho.

Relativamente a **Portugal**, o comentário geral produzido sustenta que o nível de vida caiu em relação à média da OCDE dos últimos anos, tendo-se alargado o *gap* do PIB *per capita*,

¹ Corresponde a 19 países que são membros em simultâneo da UE e da OCDE, ou seja, a UE15 mais a República Checa, Hungria, Polónia e Eslováquia

reflectindo essencialmente a baixa produtividade aparente do trabalho.

No âmbito da produtividade aparente do trabalho são analisadas as medidas de política que têm a ver com os controlos à entrada e outras regulamentações restritivas à concorrência no mercado do produto, as distorções nos mercados agrícolas, o sistema educativo e outras prioridades ligadas nomeadamente a políticas específicas de inovação, eficiência do sector público, exposição ao exterior e estrutura fiscal. No que se refere às políticas no quadro da utilização do trabalho são abordadas as respeitantes a desincentivos fiscais do trabalho em idades avançadas, sistemas de apoio à incapacitação e doença, impedimentos à participação feminina no trabalho a tempo inteiro, reformas do imposto sobre o trabalho e políticas do mercado de trabalho.

Especificamente, no conjunto dos países da OCDE, o progresso alcançado na reforma das políticas para melhorar a *performance* da produtividade do trabalho e a utilização do trabalho, resultam na seguinte apreciação:

Prioridades de política para aumentar a produtividade do trabalho

Estão em curso ou já foram realizadas acções consistentes com a diminuição de controlos à entrada nos mercados de produtos e outras regulamentações restritivas da concorrência, o reforço da formação do capital humano e a reforma de outras áreas de política que afectam a produtividade do trabalho. A excepção a este padrão tem a ver com a ausência de reformas significativas na agricultura, ainda que em alguns países se tenha dado início à implementação de reforma parciais.

Prioridades de política para aumentar a utilização do trabalho

As reformas em termos das prioridades de política identificadas, especialmente para os países europeus, não foram, na maior parte dos casos, nem concretizadas nem planeadas. A título de exemplo, poucas acções foram empreendidas para reduzir o imposto implícito sobre o trabalho desenvolvido em idades mais avançadas, os cortes nos impostos salariais foram somente selectivos e as reformas na legislação de protecção laboral e nos sistemas de negociação salarial estiveram ausentes. Uma maior tendência para reformar pode ser observada na área dos sistemas de benefícios aos incapacitados e enfermos, quando identificada como prioritária, assim como, na área da redução dos desincentivos à reentrada de mulheres no mercado de trabalho, após período dedicado às crianças.

Considerando a UE, as 5 prioridades de política identificadas no relatório cobrem matérias como: diminuição da carga regulatória nas operações empresariais, incremento da concorrência nas indústrias em rede, redução dos apoios à produção agrícola, incremento da mobilidade do trabalho na UE e melhoria da integração do mercado financeiro.

3. Prioridades definidas para Portugal e medidas tomadas

A análise específica realizada para cada um dos países da OCDE e para o agregado UE identifica as cinco prioridades de política apresentando para cada uma delas os desafios e as recomendações, assim como as acções que foram empreendidas.

As 5 prioridades de política identificadas em 2007, para **Portugal**, foram:

- Melhorar os níveis de ensinos pós-secundário e superior.
- Reduzir as barreiras à concorrência.
- Reformar a legislação de protecção ao emprego.
- Dar continuidade à reforma da administração pública.

- Simplificar o sistema fiscal e alargar a base fiscal das empresas.

O relatório apresenta para cada uma destas prioridades, e com base nos desafios e recomendações específicas respectivas, as acções que foram empreendidas por Portugal no período em referência.

Melhorar os níveis dos ensinos pós-secundário e superior

Para melhorar a formação de capital humano, o relatório recomendava que fosse atribuída uma maior proporção das despesas do ensino primário e secundário às despesas não salariais e que fosse implementada uma avaliação sistemática das instituições do ensino superior.

Em termos de acções desenvolvidas, continuaram a ser encerradas as pequenas escolas ineficientes e foi aprovado pelo Conselho de Ministros um novo esquema de carreiras para os professores do ensino primário e secundário. No sector do ensino superior foram encomendados análises que incluem a acreditação corrente e processos que assegurem a qualidade.

Reduzir as barreiras à concorrência

Nesta prioridade de política, com vista a aumentar a concorrência nas indústrias de rede e no sector dos serviços, foi recomendado que a posse das maiores redes de telefone fixo e cabo fosse separada, se desse continuidade à reestruturação do sector energético e fossem aliviados os controlos à entrada e os requisitos de licenciamento nos sectores não transformadores.

Quanto às acções tomadas, alguns passos foram dados para facilitar as restrições regulamentares em algumas indústrias de rede (gás e comunicações), embora não se tivesse avançado nas questões ligadas à separação da posse das redes, assim como nos controlos à entrada e requisitos de licenciamento nos sectores dos serviços, constantes da recomendação.

Reformar a legislação de protecção ao emprego

Nesta matéria, e com o objectivo de facilitar o crescimento da produtividade e encorajar a contratação de trabalhadores com contrato regular foi recomendado que a legislação de protecção ao emprego deveria ser “aligeirada”, especialmente no que se refere aos despedimentos individuais. O relatório refere que não foram realizados novos desenvolvimentos nesta matéria.

Dar continuidade à reforma da administração pública

As recomendações de reduzir o número de trabalhadores do sector público, de alinhar as condições de emprego do sector público com as do sector privado e de introduzir no sector público um sistema baseado no desempenho visavam o aumento da eficiência do sector público e a reafectação de trabalho ao sector privado.

Nesta área, foi implementada em 2006 uma regra de recrutamento que fazia corresponder um novo trabalhador por cada duas saídas, fazendo cair o número de trabalhadores do sector público. A reforma do sistema de segurança social dos funcionários públicos foi aprovada, aproximando-a do esquema geral. Encontra-se em fase inicial de implementação um novo sistema de carreiras, contratos e pagamentos, com a introdução de elementos de pagamento de desempenho nos salários.

Simplificar o sistema fiscal e alargar a base fiscal das empresas

Com vista a reduzir os custos de conformidade e as actividades informais foi feita a recomendação de que o código fiscal fosse simplificado e modificado com menor frequência e também que as despesas fiscais fossem reduzidas.

As medidas empreendidas têm a ver com o aligeirar dos procedimentos da administração fiscal e o encorajamento na maior utilização da Internet na interacção entre o contribuinte e a administração fiscal.

4. Comentários de ordem geral

Por se tratar de um relatório cujo objectivo é fazer o balanço dos desenvolvimentos das medidas de política, nomeadamente, as identificadas como prioridades no relatório do ano anterior, não se tem revelado possível, em muitos casos, obter resultados que traduzam avanços visíveis. As razões para este comportamento podem ser de vária ordem, nomeadamente, por abranger um período de análise temporal curto e também pela dimensão/complexidade de algumas das reformas a realizar. Este relatório é exemplo disso, quando refere que, de um modo geral, se mantêm válidas as prioridades definidas na edição anterior, ainda que se tenham realizado alguns progressos nas reformas empreendidas.

O relatório refere a inovação como sendo uma das áreas de política a seguir, mas desenvolve muito pouco esta matéria, assim como não apresenta indicadores relacionados, como tinha acontecido no *Going for Growth* 2006. As menções à inovação surgem essencialmente relacionadas com os países para os quais foram identificadas prioridades de política nesta área.

Como conclusão final é possível retirar a ideia de que se mantêm grosso modo válidas as prioridades apontadas para Portugal, a exemplo do que acontece com a generalidade dos outros países. Apesar de terem sido tomadas medidas em 4 das 5 prioridades referidas no relatório, continua a existir margem para dar continuidade a acções já iniciadas e/ou introduzir novas reformas no conjunto das 5 áreas prioritárias, de modo a contribuir para uma melhoria da produtividade da economia portuguesa.

Anexo - Indicadores de Política Estrutural do Going for Growth 2008

Indicador	Unidade	Fonte
Custos Laborais: Salário mínimo; 2006	% do salário médio	OECD, Labour Force Statistics, 2007
Custos Laborais: Custo laboral mínimo; 2006	% do custo laboral de um trabalhador médio	OECD, Employment Outlook, 2007 e OECD, Taxing Wages database
Taxas líquidas de substituição de desemprego a curto prazo (1º ano); 2005	% dos ganhos	OECD, Benefits and Wages database.
Taxas líquidas de substituição de desemprego a longo prazo (depois de 5 anos); 2005		
Imposto médio "wedge" sobre o trabalho: Em 67% dos ganhos médios por trabalhador; 2006	% da remuneração total do trabalho	OECD, Taxing Wages database.
Imposto médio "wedge" sobre o trabalho: Em 100% dos ganhos médios por trabalhador; 2006		
Imposto marginal "wedge" sobre o trabalho: Em 100% dos ganhos médios por trabalhador; 2006		
Imposto marginal "wedge" sobre o trabalho: Em 200% dos ganhos médios por trabalhador; 2006		
Imposto laboral: Imposto implícito sobre o trabalho continuado: Reformas antecipadas; 2005	% dos ganhos médios por trabalhador	of Old-Age Pension and Early Retirement Schemes in OECD countries", OECD Economics Department Working Papers, No. 370 and OECD calculations.
Imposto laboral: Imposto implícito sobre o trabalho continuado: Pensões de velhice; 2005		
Imposto implícito no regresso ao trabalho: Segundo contribuinte; 2004	% dos ganhos brutos no novo emprego	OECD, Benefits and Wages: OECD Indicators, 2007
Imposto implícito no regresso ao trabalho: Monoparental; 2004		
Rendimento de apoio à incapacidade e à doença; 2004	% da população entre 20-25 anos a receber apoios por incapacidade	OECD, Transforming Disability into Ability, 2003
Rendimento de apoio à incapacidade e à doença; 2004	Nº de semanas perdidas devido a baixa por doença	OECD, Employment Outlook, 2004 and OECD estimates
Legislação de protecção ao emprego: Restritividade da legislação protectora no emprego regular; 2006	Índice (escala entre 0-6, do menos ao mais restrictivo)	OECD, Employment Outlook, 2004 and OECD estimates
Legislação de protecção ao emprego: Restritividade da legislação protectora no trabalho temporário; 2006		
Diferença entre as taxas de cobertura dos acordos negociais colectivos e as taxas de densidade de sindicatos; 2003/2004	Diferença entre %	OECD, Employment Outlook, 2004 and data provided by national authorities.
Regulamentação do mercado de produto: Restritividade das regulamentações do mercado de produto no global da economia; 2003	Escala do indicador entre 0-6 (do menos ao mais restrictivo)	OECD, Product Market Regulation database.
Regulamentação do mercado de produto: Restritividade da regulamentação com impacto no comportamento económico; 2003		
Controlo do Estado nas operações de negócios: Dimensão da posse pública; 2003	Escala do indicador entre 0-6 (do menos ao mais restrictivo)	OECD, Product Market Regulation database.
Controlo do Estado nas operações de negócios: Restritividade da carga regulatória nos procedimentos de negócios; 2003		
Barreiras ao empreendedorismo: Cargas administrativas nas empresas e nos proprietários individuais de <i>start-ups</i> ; 2003	Escala do indicador entre 0-6 (do menos ao mais restrictivo)	OECD, Product Market Regulation database.
Barreiras ao empreendedorismo: Carga administrativa específica para sectores; 2003		
Barreiras à entrada nas indústrias/sectores; 2003	Escala do indicador entre 0-6 (do menos ao mais restrictivo)	OECD, Product Market Regulation database.
Barreiras à entrada: Complexidade dos procedimentos administrativos; 2003		
Barreiras ao investimento directo estrangeiro 1998/2000; 2006	Escala do indicador entre 0-10 (do menos ao mais restrictivo)	Koyama, T. and S.S. Golub (2006), "OECD's FDI restrictiveness index: revision and extension to more economies", OECD Economics Department Working Papers, No. 525.
Regulamentação sectorial no sector dos transportes aéreos; 2003	Escala do indicador entre 0-6 (do menos ao mais restrictivo)	OECD, Product Market Regulation database.
Regulamentação sectorial no sector dos transportes ferroviários; 2003		
Regulamentação sectorial no sector dos transportes rodoviários; 2003		
Regulamentação sectorial no sector energético: Electricidade; 2003	Escala do indicador entre 0-6 (do menos ao mais restrictivo)	OECD, Product Market Regulation database.
Regulamentação sectorial no sector energético: Gás; 2003		
Regulamentação sectorial no sector das telecomunicações; 2003	Escala do indicador entre 0-6 (do menos ao mais restrictivo)	OECD, Product Market Regulation database.
Regulamentação sectorial no sector dos correios; 2003		
Regulamentação sectorial na distribuição a retalho; 2003	Escala do indicador entre 0-6 (do menos ao mais restrictivo)	OECD, Product Market Regulation database.
Regulamentação sectorial nos serviços profissionais; 2003		
Conclusão do ensino pós secundário; 2005	% da população com idade entre 25-34 e 45-54 anos	OECD, Education at a Glance, 2007.
Conclusão do ensino superior; 2005		
Progresso educativo: Desvio das classificações PISA na leitura, na matemática e na ciência face à média da OCDE; 2006	Desvio face à média da OCDE	OECD, PISA 2006: Volume 2: Data, 2007.
Estimativa de apoios ao produtor agrícola; 2006	% das receitas das quintas	OECD, Producer and consumer support estimates database
Importância das tarifas ao comércio externo; 2003	Escala do indicador entre 0-6 (do menos ao mais restrictivo)	OECD, Product Market Regulation database.
Despesas com a saúde; 2005		OECD, Health database.
Investimento Público;média 1998-2006	% do PIB	OECD, Economic Outlook, No. 82.

Fonte: OCDE, Economic Policy Reforms - Going for Growth 2008