

Portugal 2010: Acelerar o crescimento da produtividade

Síntese de conclusões

Setembro de 2003

**“Portugal 2010”:
identificar as
principais
barreiras à
produtividade com
base num estudo
aprofundado de
nove sectores
seleccionados**

O objectivo do Governo com a realização do «Portugal 2010» foi o de identificar e sistematizar as principais barreiras à produtividade e, pela primeira vez, quantificar a importância relativa de cada uma delas, partindo de uma análise aos sectores com maior peso na Economia Portuguesa. Neste contexto, o trabalho de campo foi desenvolvido pelo escritório de Lisboa da McKinsey & Company e pelo McKinsey Global Institute (MGI), com a coordenação do Ministério da Economia e a participação de um conjunto de outros Ministérios.

O Estudo contou com a colaboração de um Comité Económico, constituído por economistas de reconhecida experiência internacional, bem como de um Comité Consultivo composto pelos líderes das principais empresas e parceiros sociais em Portugal. A **metodologia utilizada - desenvolvida e aplicada pelo MGI em mais de 15 países** - combina um conjunto de análises transversais para a globalidade da economia com a análise aprofundada da produtividade do trabalho a nível dos diversos sectores.

Foram analisados, ao todo, nove sectores: Construção residencial, Retalho alimentar, Banca de retalho, Telecomunicações, Transporte rodoviário de mercadorias, Automóvel, e Turismo; adicionalmente os sectores Têxtil e da Saúde foram também tidos em consideração com base nos resultados de análises desenvolvidas em esforços paralelos e independentes deste Estudo. A selecção deste conjunto de sectores teve como critério uma cobertura significativa da economia: no seu conjunto, estes sectores representam **cerca de metade do emprego e do PIB**, contribuíram em mais de 65 por cento para o crescimento da produtividade em Portugal nos últimos cinco anos e representam cerca de um terço do diferencial de produtividade de Portugal face a economias internacionais de relevo.

O Estudo procurou também identificar iniciativas de melhoria empreendidas noutras experiências internacionais. O objectivo foi o de permitir ao Governo confrontar estas iniciativas com a situação actual e com actuações em curso nas diversas frentes da acção governativa.

**A produtividade
em Portugal é
equivalente a
metade da
europeia**

Globalmente, a produtividade de Portugal corresponde a cerca **de metade da média dos países europeus mais produtivos** - Quadro 1.

**Um quarto do
diferencial de
produtividade não
é atacável pela
política
económica...**

Uma análise aprofundada, permite constatar que cerca de um quarto (16 pontos percentuais) deste diferencial de produtividade tem origem em factores estruturais lato sensu.

É de salientar, no entanto, que uma parte significativa deste diferencial estrutural

...mas o restante diferencial pode ser atacado directamente pela política económica

de produtividade (cerca de 12 pontos percentuais) se encontra associada a um menor rendimento per capita – factor que cairá naturalmente com o desenvolvimento da economia. Cerca de três quartos do diferencial de produtividade são, conseqüentemente, explicados por factores não estruturais, passíveis de resolução mediante actuações de política económica (Quadro 2).

Seis barreiras na origem do diferencial de produtividade não estrutural

Foram **seis as principais barreiras** identificadas como estando na origem deste diferencial de produtividade: (1) Informalidade, (2) Regulamentação de mercados/produtos, (3) Ordenamento do território e burocracia no licenciamento e outros processos, (4) Prestação de serviços públicos, (5) Legislação laboral, e (6) Herança industrial (Quadro 3).

1. Informalidade como principal barreira, com um peso de 28 por cento

A principal barreira identificada é a da informalidade, descrita como o não cumprimento das obrigações por parte dos agentes económicos. Esta barreira representa cerca de 28 por cento do diferencial global de produtividade identificado como «atacável», produzindo impactos muito significativos não apenas ao nível de sectores não transaccionáveis como a construção residencial, mas também em sectores transaccionáveis como a indústria automóvel.

A informalidade deve ser entendida como o conjunto de distorções ao enquadramento competitivo e empresarial da economia resultantes da evasão por parte de empresas e agentes económicos a um conjunto de obrigações. Não se trata apenas da existência de fenómenos de “economia paralela”, mas de um conjunto mais amplo de comportamentos frequentemente verificados, designadamente os seguintes:

- *Evasão fiscal*, nomeadamente a impostos sobre o rendimento das empresas e particulares (IRC e IRS) e ao imposto sobre o valor acrescentado (IVA);
- *Evasão a obrigações sociais*, como o não cumprimento dos pagamentos devidos à Segurança Social ou o não pagamento de níveis de salário mínimo;
- *Evasão a normas de mercado*, designadamente o não cumprimento de exigências de níveis mínimos de qualidade dos produtos, de normas de segurança, de restrições ambientais, de direitos de propriedade, etc.

Esta barreira tem impactos profundos na economia, muito para além dos habitualmente discutidos nas receitas do Estado e da Segurança Social (Quadro 4):

- *Trabalho retido em actividades pouco produtivas.* Agentes económicos menos eficientes detêm uma presença de mercado (quota de mercado) superior à que obteriam se não beneficiassem das vantagens de preço e margem permitidas pela evasão fiscal e às obrigações sociais. Por exemplo, no sector do Retalho alimentar, os retalhistas informais beneficiam de seis pontos percentuais (cerca de 50 por cento da margem) suplementares em termos de rentabilidade das vendas face aos seus concorrentes formais;

- *Insuficiente investimento em equipamento e outro capital necessário à maior produtividade do trabalho*, em resultado da distorção no custo relativo dos factores (tornando-se o factor trabalho mais barato pela evasão às normas laborais e aos compromissos de Segurança Social).
- *Distanciamento das melhores práticas domésticas e internacionais* por receio ou incapacidade de convivência dos agentes económicos internacionais com as práticas de informalidade e com a falta de transparência vigente no mercado. Por exemplo, no sector da Construção residencial, os *players* internacionais detêm uma quota de mercado residual, representando menos de três por cento do total do mercado;
- *Dificuldade em estabelecer as condições e dimensão necessárias à inovação e disseminação de melhores práticas*, uma vez que os agentes informais evitam o crescimento ou relacionamentos profundos com parceiros ou financiadores, como forma de mais facilmente evitarem o escrutínio externo de práticas de informalidade.

O sector da construção residencial em particular, permite ilustrar de forma expressiva o impacto combinado destas distorções, já que os construtores informais, que tipicamente apresentam desempenhos operacionais claramente inferiores, subsistem no mercado com margens líquidas elevadas através do não cumprimento de obrigações fiscais/sociais e de normas de mercado (Quadro 5).

Também no sector automóvel – onde a dimensão média das vendas por empresa é de apenas 23 milhões de euros, face a um valor de 78 milhões de euros para as empresas francesas se explica, em parte, por efeitos de informalidade.

Experiência espanhola demonstra a possibilidade de atacar a informalidade

Em Espanha, face a níveis de informalidade igualmente elevados, foi desenvolvido com êxito (incrementos de 75 a 100 por cento na matéria colectável das pequenas e médias empresas - PME) um programa integrado de combate à informalidade com base no seguinte conjunto de iniciativas:

- *Racionalização do sistema fiscal*, mediante simplificação do Código Fiscal, facilitando a sua implementação e reduzindo os custos de cumprimento do mesmo;
- *Reforço dos mecanismos de auditoria* (fiscal, Segurança Social, laboral, etc.), assegurando a integração das fontes de informação, e automatizando os processos de verificação e referenciação cruzada de dados;
- *Aplicação de penalidades acrescidas* (monetárias e não monetárias) nos casos de evasão;
- *Reforço da consciencialização* da opinião pública e empresarial para a importância do cumprimento;
- *Redesenho organizativo da Administração Pública*, com vista a uma maior especialização e integração das actividades de fiscalização e prevenção, particularmente em sectores com maior peso de informalidade.

2. Regulamentação de mercado/ produto com um impacto de 13 por cento

Esta barreira decorre da **inadequação da regulamentação à promoção do bom funcionamento do mercado**, resultando em restrições ao acesso ao mercado por parte de novos operadores, na definição artificial (não em mercado) dos níveis de preço e da oferta ou na introdução de requisitos que impedem a optimização operacional e comercial da actividade das empresas. Globalmente, esta barreira representa cerca de 13 por cento do diferencial de produtividade.

Em Portugal foi encontrada evidência relativa ao impacto desta barreira na produtividade de um conjunto de sectores:

- *No retalho alimentar*, as condições de acesso ao mercado (bem como em muito menor medida, restrições à oferta de produto e ao estabelecimento de preços) traduziram-se num peso mais elevado de pequenos formatos (65 por cento em Portugal face a 40 por cento em França), com níveis de produtividade significativamente inferiores (Quadro 6);
- *No sector da construção residencial*, a regulamentação actual do mercado de arrendamento traduz-se num menor peso da remodelação de imóveis existentes relativamente a nova construção, com efeitos na produtividade total dos factores.

3. Ordenamento do território e burocracia no licenciamento e outros processos com um peso de 24 por cento

Esta barreira **representa cerca de 24 por cento do diferencial “não estrutural”** (ou seja, atacável por políticas económicas) de produtividade, manifestando-se em dois problemas, relacionados entre si: por um lado, numa deficiente coordenação e visão integrada dos múltiplos planos de ordenamento do território aplicáveis a um determinado local, por outro lado, em processos de licenciamento (e outros) complexos, insuficientemente coordenados, heterogéneos e pouco transparentes.

A produtividade de alguns sectores é particularmente afectada por esta barreira (Quadro 7):

- Disponibilidade limitada de locais para construir projectos de habitação e complexos turísticos com a qualidade e dimensão adequadas, favorecendo formatos menos produtivos (afectando a produtividade dos sectores de construção residencial e turismo);
- Custos de assimetria da informação associados ao facto de empresas com acesso privilegiado a informação e relações locais - não necessariamente as mais eficientes - deterem uma presença no mercado superior à que normalmente obteriam;
- Custos associados à complexidade processual existente e aos tempos de espera resultantes (estes dois últimos aspectos observados, em particular nos sectores da construção residencial e retalho alimentar).

Exemplo dos Estados Unidos como boa referência para a acção

Relativamente ao ordenamento do território, o estado do Oregon nos Estados Unidos sugere vias para a acção associadas a (1) re-organização das entidades envolvidas, (2) abordagem integrada e hierarquizada dos distintos regulamentos sobre o território e (3) transparência na informação ao público (por exemplo, sobre regulamentação relevante e situação de processos de licenciamento).

4. Prestação de serviços públicos com um impacto de 18 por cento

Representando 15 por cento do total do emprego em Portugal (concentrado em cinco áreas-chave – Educação, Saúde, Municípios, Administração Interna e Justiça), o emprego na **Administração Pública** situa-se ainda assim abaixo da média de 18 por cento na União Europeia.

A Administração Pública representa no entanto um encargo elevado para a economia, sobretudo devido aos salários anormalmente elevados que são praticados (com uma vantagem salarial face ao sector privado que chega a ultrapassar os 50 por cento) – Quadro 8.

Globalmente, **as insuficiências na prestação de serviços públicos contribuem em cerca de 22 por cento para o diferencial de produtividade** não estrutural identificado, com impactos significativos num conjunto de sectores privados – particularmente associados a défices educacionais ou de infra-estrutura.

A título ilustrativo, no sector do retalho alimentar, os reduzidos níveis educacionais no comércio tradicional (cerca de 78 por cento dos trabalhadores apenas possuem o 6º ano, e menos de três por cento possui treino especializado) contribuem de forma significativa para a insuficiente capacidade de reestruturação e renovação do sector.

Experiências externas em curso orientadas para a melhoria da prestação pública

A necessidade de reforma da prestação pública tem vindo a ser abordada a nível europeu em várias experiências. Os casos do Reino Unido e da Itália ilustram algumas das iniciativas empreendidas:

- Implantação de **indicadores e objectivos de desempenho** em todos os níveis hierárquicos e desenvolvimento de um sistema e de uma cultura orientados para os resultados;
- Melhoria da **estrutura organizativa da Administração Pública**, (1) eliminando redundâncias e assegurando uma responsabilização “individualizada” pelos objectivos específicos críticos, e (2) reavaliando a autonomia de decisão de entidades-chave, com o objectivo de equilibrar a capacidade de resposta dos decisores em todos os níveis hierárquicos com o controlo centralizado da gestão;
- Revisão do âmbito dos serviços públicos, analisando com rigor as oportunidades de privatização e de **participação do sector privado**.

5. Legislação laboral com um peso de 13 por cento do diferencial

Em Portugal, a legislação laboral é relativamente rígida, traduzindo-se em obstáculos significativos à produtividade:

- A capacidade das empresas para adaptarem o número de trabalhadores ao ciclo produtivo reduz-se, dificultando a optimização de processos produtivos e a adopção de melhores práticas de alocação de recursos em sectores importantes como, por exemplo, o Turismo (Quadro 9);
- Os custos de “fricção” em mobilidade laboral estimulam o emprego improdutivo em sectores (e actividades) necessitados de reestruturação e causam défices de oferta de trabalho nos novos sectores (e actividades) em crescimento;
- As restrições regulamentares e os custos associados à reafecção e mobilidade dos trabalhadores reduzem os incentivos à optimização das operações e à criação de novos postos de trabalho por parte dos gestores e dos accionistas, restringindo, por exemplo, a capacidade de Portugal para atrair novo investimento directo estrangeiro – IDE.

Legislação laboral como factor crucial para o ritmo de convergência em direcção ao potencial de produtividade da economia

De acordo com a avaliação realizada no decurso do Estudo, e numa perspectiva estática, o impacto da legislação laboral é de cerca de 13 por cento, tendo-se manifestado essencialmente nos sectores do Turismo e do Automóvel. Esta percentagem esconde, no entanto, o papel fundamental que a eliminação da rigidez laboral existente terá, desde uma perspectiva dinâmica, numa convergência rápida em direcção ao potencial de produtividade da economia uma vez removidas as restantes barreiras identificadas.

A **nova legislação laboral** recém-aprovada permitiu já avanços em alguns dos principais elementos de comparação a nível internacional, nomeadamente condições dos contratos a termo certo, termos de segurança no emprego e oportunidades de renegociação dos acordos de contratação colectiva.

6. Herança industrial constitui, em si mesmo, uma barreira à produtividade

A interacção histórica entre as cinco barreiras anteriormente referidas gerou uma estrutura industrial que é hoje, em si mesma, uma barreira ao aumento da produtividade por duas ordens de razões (Quadro 10):

- Estrutura industrial altamente fragmentada e de pequena escala: no sector Têxtil, por exemplo 53 por cento das empresas portuguesas têm menos de 10 trabalhadores, face a apenas 23 por cento em Itália;
- Tendência para um posicionamento em actividades com reduzido valor acrescentado ou reconhecimento pelos clientes finais.

Em termos práticos, a «**herança industrial**» portuguesa funciona como restrição importante a novo investimento produtivo, uma vez que a inexistência de capacidades, combinada com a falta de escala, impede os *players* sediados em Portugal de gerarem e/ou financiarem mais oportunidades de crescimento. Por consequência, o ritmo de inovação e a criação de postos de trabalho nas novas

Irlanda constitui uma boa ilustração do papel da atracção de investimento na renovação do tecido industrial

actividades e sectores de elevado valor acrescentado são claramente insuficientes.

Exemplos internacionais como a Irlanda ilustram de que forma uma estratégia bem articulada de eliminação das barreiras de contexto acima identificadas e uma promoção activa do país podem dar bons resultados de atracção de investimento externo, uma das alavancas fundamentais para actuar sobre o tecido industrial instalado.

Em síntese, a aceleração do crescimento da produtividade em Portugal passa por actuar sobre as seis barreiras identificadas

Em síntese, o diferencial de produtividade é elevado (48 pontos percentuais), mas é, em grande medida, «não estrutural», ou seja, pode ser eliminado por políticas económicas correctas: se excluirmos o factor “menor rendimento per capita” (que deveria poder ser eliminado a prazo), apenas quatro pontos percentuais são estruturais em sentido estrito.

Nos sectores domésticos, representativos de cerca de 50 por cento do emprego, o aumento de produtividade terá de passar pela criação de condições concorrenciais equitativas (concorrência sã).

Nos sectores de bens transaccionáveis, em que as empresas a operar em Portugal têm de competir já com empresas localizadas em outros países, a resolução do problema exige a criação das condições para uma maior competitividade de Portugal.

Em ambos os casos, o esforço deverá ser no sentido da eliminação das barreiras fundamentais identificadas: (1) Informalidade, (2) Regulamentação de mercados/produtos, (3) Ordenamento do território, burocracia no licenciamento e outros processos, (4) Prestação de serviços públicos, (5) Legislação laboral e (6) Herança industrial.

A eliminação de todos estes obstáculos ao crescimento da produtividade será crítica para dinamizar o investimento e a renovação do tecido empresarial existente em Portugal.

A análise de sectores expostos ao contexto adequado demonstram que a recuperação é possível

A análise dos sectores convenientemente expostos à concorrência e menos dependentes do investimento externo demonstra que **a recuperação do diferencial não é apenas desejável mas também possível** (Quadro 11).

Ainda que com a consciência de que esta é, em grande medida, uma “corrida de fundo”, cabe avançar para a eliminação das barreiras detectadas como forma de criação das condições de contexto para o desenvolvimento sustentado e acelerado da economia portuguesa.