

Especialização Produtiva e Salários: Propostas para Qualificar Portugal

José Reis

Ana Drago

João Ramos de Almeida



FUNDAÇÃO
CALOUSTE GULBENKIAN



Centro de Estudos Sociais
Universidade de Coimbra



OBSERVATÓRIO SOBRE
CRISES E ALTERNATIVAS

Especialização Produtiva e Salários: Propostas para Qualificar Portugal

Centro de Estudos Sociais
Universidade de Coimbra

José Reis (Coordenador)
Ana Drago
João Ramos de Almeida

* Deixamos aqui o nosso reconhecimento a José Maria Castro Caldas e Manuel Carvalho da Silva pela leitura e comentários que fizeram.

1. Introdução

Portugal é uma economia periférica europeia. É-o do ponto de vista socioeconómico e político-económico. A condição semiperiférica representa-se, num primeiro momento, numa posição dependente, resultante de desequilíbrios internos. E representa-se, num segundo momento, no exercício de funções de intermediação relativamente às economias centrais, que são expressão daquela dependência e daqueles desequilíbrios.

Os principais desequilíbrios exprimem-se no sistema de emprego, no mercado dos bens e serviços e no mercado de capitais. No primeiro, tem sido recorrente a insuficiente oferta de emprego para as disponibilidades de trabalho existentes e a baixa qualidade de muito do emprego criado. No segundo, à insuficiente produção para as necessidades de bem-estar, somam-se o insuficiente nível de organização empresarial para um uso produtivo do trabalho extensivamente utilizado e a insuficiente criação de valor. No terceiro, a inserção nos fluxos financeiros internacionais, tornada intensa nos anos de 1990, criou desequilíbrios nunca sentidos na balança de pagamentos e

gerou fenómenos de endividamento externo de difícil controlo. É neste contexto que as questões do trabalho e dos salários assumem uma fragilidade crescente.

As análises sobre a distribuição e a evolução salarial privilegiam, frequentemente, a compreensão dos “salários dos indivíduos”, tratando, por isso, da composição da força de trabalho, tendo em conta a quantidade (número de trabalhadores) e cada preço (cada salário individual). É também frequente considerar-se a distribuição e a evolução salarial como o resultado de um conjunto de comportamentos e de perceções (das empresas e dos trabalhadores) e de jogos de expectativas (contenção ou expansão) que, de certo modo, “agregam” aquela metodologia individualista. Ora, parece haver toda a vantagem em combinar esta perspetiva com outra, mais estrutural, aquela que tome em conta o que uma economia concreta é enquanto realidade singular total.

Neste texto, tem-se presente a análise feita no “Estudo sobre o salário médio em Portugal: Retrato atual e evolução recente” (Ferreira, Lopes e Tavares, 2021) para o Fórum Futuro da Fundação Calouste Gulbenkian. Regista-se a metodologia usada (assente na informação dos Quadros de Pessoal), sublinham-se os aspetos mais relevantes dos seus pressupostos, antes de se acrescentar um contributo interpretativo e analítico. Dá-se atenção à condição estrutural periférica da economia portuguesa referida seja, a especialização da economia portuguesa por ramos de atividade. Finalmente, faz-se uma proposta de medidas de política que contrariem a estagnação salarial.

2. O ponto de partida: o estudo sobre o salário médio

O estudo que serve de ponto de partida a este texto fez um conjunto de escolhas metodológicas relevantes. Desde logo, o período de análise que, iniciando-se em 2002, o ano do início de circulação da moeda única, permite situar a reflexão sobre a evolução do salário médio no contexto do que apelidamos economia política da União Económica e Monetária. É certo que há processos que afetaram a estrutura económica do país – e, portanto, a dinâmica salarial – que precedem esta data. A adesão ao sistema monetário europeu, logo no princípio dos anos 90, e as políticas de convergência nominal para a adesão ao Euro refletiram-se numa crescente preponderância dos sectores não transacionáveis na economia portuguesa e na alteração da política de rendimentos (Reis, 2018). Já no novo século, a deslocação da produção industrial para novas geografias, apoiadas na ronda de liberalização do comércio mundial dos anos 2000, e, depois, o alargamento a leste da União Europeia Europeia tiveram igualmente repercussões relevantes na economia portuguesa e, portanto, nos salários praticados.

O período de estudo permite, pois, refletir sobre o impacto do Euro na estrutura produtiva da economia portuguesa, bem como sobre os efeitos da crise financeira agudizada em 2008, cujas consequências perduraram até hoje no perfil salarial em Portugal.

O estudo mostra com detalhe a relevância de quatro dimensões que permitem sustentar uma reflexão sobre a estagnação salarial no período analisado. Em primeiro lugar, aponta

a prevalência de uma economia de baixos salários e mostra que essa configuração não se alterou na sequência da crise económica internacional de 2008/2009, aprofundada em forte recessão pela economia política da austeridade de 2010/2012, nem no período de recuperação do crescimento e do emprego a partir de 2013. Em segundo lugar, aponta-se a centralidade das políticas públicas no domínio salarial, ao referir tanto os efeitos alargados dos cortes salariais nos trabalhadores do Estado, como os impactos do aumento do salário mínimo nacional no conjunto da estrutura salarial. Em terceiro lugar, e assente numa comparação internacional, sublinha-se a estagnação da posição relativa da produtividade da economia portuguesa que aquelas formas de economia política não resolveram. Por fim, e em quarto lugar, quando cruza diferentes variáveis, mostra-se que a desvalorização salarial das novas gerações se soma ao crescimento significativo da precariedade laboral, atingindo mesmo os que entram no sistema de emprego munidos de elevadas qualificações escolares.

Há, contudo, algumas dimensões do estudo que convidam a uma reflexão mais detalhada. Em primeiro lugar, a construção dos dados estatísticos de base. O estudo usa os dados de Quadros de Pessoal, centrando-se nos trabalhadores por conta de outrem (TCO), com emprego formal e a tempo completo, que ronda, nos diferentes anos em análise cerca de 2 milhões de trabalhadores. Ora, os dados relativos à população empregada e/ou ao pessoal remunerado ao serviço das empresas disponibilizados pelo INE – quer pelo Inquérito ao Emprego, quer os que resultam do Sistema de Contas Integradas das Empresas (SCIE) – apontam para um universo de trabalhadores bem superior. Os dados do SCIE indicavam que o pessoal ao serviço das empresas não-financeiras rondava os 4 milhões (3.961 mil em 2008; e 4.214 mil em 2019, dados provisórios), o que deixa de fora da nossa análise cerca de 2 milhões de trabalhadores do sector empresarial. Acresce que o trabalho a tempo parcial agrega igualmente um conjunto significativo de trabalhadores, que tem variado entre os 272 e os 305 mil trabalhadores (INE; Inquérito ao Emprego). Por fim, vale a pena ainda assinalar a relevância dos trabalhadores independentes isolados – incluindo os contabilizados como empresários de empresas em que eles são os únicos trabalhadores – que correspondem a uma parcela significativa do trabalho na economia portuguesa. Sendo certo que a discussão sobre a situação na profissão caberia antes numa análise sobre remunerações dos trabalhadores e não sobre salários, este contingente não deixa de influenciar igualmente as formas de contratação e os valores salariais praticados em relação aos TCO.

Por outro lado, o estudo não refere a transformação institucional que se operou no campo das relações laborais e do seu papel na determinação dos salários. É conhecida a forte convicção de que a baixa tendencial da produtividade explica os baixos salários e que a melhoria da capacidade competitiva das empresas nacionais depende da redução dos seus *custos salariais*. Tem-se pressuposto que os preços dos custos produtivos – de bens transacionáveis – teriam sido harmonizados em virtude da concorrência internacional e que, portanto, os *custos salariais* seriam a única variável de ajustamento passível de ser gerida para ganhar competitividade e aumentar a produtividade, no quadro da moeda única europeia (*desvalorização interna*). Estes pressupostos estiveram na base de uma reorientação das políticas seguidas desde os anos 80 do século anterior, embora com maior ênfase neste século, afastando-se do objetivo do pleno emprego e centrando-se num controlo da inflação, levadas a cabo

através de profundas alterações legais, sobretudo em 2003, continuadas em 2009/2010 e reforçadas entre 2011 e 2015 nas medidas adotadas pelo Governo português durante o período do empréstimo das instituições da *Troika* – Comissão Europeia (CE), Banco Central Europeu (BCE) e Fundo Monetário Internacional (FMI)]. A par das alterações na proteção do emprego, no embaratecimento do despedimento, na desproteção no desemprego – valorizando o papel do desemprego como elemento de desvalorização salarial, pressionando os trabalhadores através de um crescente receio de expulsão do mercado de trabalho e levando-os a uma aceitação de salários mais baixos –, um dos elementos essenciais para essa *desvalorização interna* foi o esvaziamento da negociação coletiva e da representação sindical (Caldas *et al.*, 2018). A aplicação em Portugal da orientação europeia no sentido de flexibilizar e “descentralizar” a negociação coletiva, que surgiu no Código do Trabalho de 2003, acompanha todo o período temporal que é analisado no estudo sobre salários médios que serve de base a este texto. Contudo, as alterações legislativas introduzidas já durante a crise de 2008-2014 conduziram a uma situação nova de crise da contratação coletiva que teve efeitos na estagnação e na redução dos ganhos efetivos dos trabalhadores. Aliás, os custos dessa intensificação da “flexibilização” na negociação coletiva na União Europeia (UE) fazem-se sentir em diferentes países e têm suscitado uma reflexão alargada – em 2016, o então Presidente do BCE comentava que “as reformas estruturais que aumentaram a negociação salarial ao nível das empresas podem ter tornado os salários mais flexíveis no sentido de serem reduzidos, mas não necessariamente aumentados”. Portugal é um exemplo dessa dificuldade – assim, a estagnação salarial dos últimos anos (também) se deveu ao bloqueio na negociação coletiva que resultou das medidas de fragilização da capacidade negocial dos trabalhadores.

Maria da Paz Campos Lima mostrou as implicações das políticas de “descentralização” da negociação coletiva e da fragilização da representação coletiva dos trabalhadores que marcaram o ciclo recessivo entre 2008 e 2015. Neste período, o número de TCO abrangidos por convenções coletivas de trabalho atualizadas sofreu uma fortíssima redução com efeitos na dinâmica salarial – o contingente de TCO abrangidos por aumentos salariais convencionais sofreu uma redução de 4/5 entre 2008 e 2014, e o período médio de eficácia das tabelas salariais passou de 13 para 44 meses no mesmo período, traduzindo-se em estagnação e redução de ganhos efetivos (Lima, 2016). Todavia, o enfraquecimento da negociação coletiva não se fez apenas na dimensão quantitativa, mas também na dimensão qualitativa.

As consequências mais gravosas desta política salarial nacional têm sido atenuadas por uma subida continuada do salário mínimo nacional (SMN) desde 2015. Esta opção, ao não ser acompanhada por uma contratação coletiva dinâmica, vai aumentando o número de trabalhadores que auferem apenas o SMN. Tudo aponta, pois, para que os efeitos dessa *desvalorização interna* perdurem ainda na economia portuguesa, desenhando algumas tendências estruturais subseqüentes que vale a pena aqui sistematizar. Em primeiro lugar, a crescente precariedade laboral que se acentua a partir da crise financeira e que perdura no ciclo económico de recuperação: entre 2013 e 2019, mais de 3/4 dos novos contratos são, *lato sensu*, precários (Caldas *et al.*, 2020). Em segundo lugar, esse enviesamento cruza-se com um determinado perfil produtivo: a precariedade é particularmente significativa nas atividades económicas que mais contribuíram para a

criação de emprego líquido entre 2013 e 2019 – alojamento e restauração e serviços de apoio às empresas –, sectores com as remunerações brutas mensais mais baixas e em que a diferença salarial entre trabalho típico e “atípico”, segundo estudos internacionais, tende a ser maior (OIT, 2016). Por fim, essa precarização é muito intensa entre os trabalhadores mais jovens, embora de 2013 a 2019 tenha aumentado em todos os escalões etários, indiciando que aqueles que tinham um contrato sem termo perdido durante a crise regressaram ao mercado de trabalho maioritariamente em situação precária (QP, 2013; 2019).

Assim, o manuseamento do trabalho como variável de “ajustamento” durante a crise implicou não apenas o seu embaratecimento pelas vias já assinaladas, mas igualmente a expansão da precariedade laboral e o desequilíbrio das relações laborais, através da fragilização da contratação coletiva. Os dados mostram que os efeitos dessa transformação estrutural vivida neste século e, sobretudo, entre 2008 e 2013 prevalecem até hoje na configuração da economia, do trabalho e dos salários em Portugal.

Finalmente, a opção por estas políticas como instrumento de combate ao declínio da competitividade tem consequências a um nível macroeconómico: representa, a prazo, um desincentivo à modernização do *stock de capital* e, com isso, um obstáculo também a prazo para o aumento da produtividade, contribuindo para a sua prolongada estagnação. Com efeito, a progressiva introdução destas políticas não evitou a tendência descendente dos valores reais da formação bruta de capital fixo nos últimos 25 anos, o que contribuiu para a retração do potencial da economia nacional que se tem traduzido em períodos de estagnação dos valores reais do Produto Interno Bruto (PIB) (INE, Contas Nacionais).

3. Custos salariais, capacidade das estruturas organizacionais empresariais e valor

Nos debates sobre salários e *custos salariais*, as questões da criação de valor (o produto ou valor acrescentado gerado anualmente na economia) e da produtividade parecem, frequentemente, não dar a devida atenção ao que estas categorias significam conceptualmente. Entre os diversos métodos de cálculo do produto (que conduzem sempre a uma mesma quantidade), encontra-se o cálculo na ótica do rendimento. O PIB [que é a soma dos VAB (Valor Acrescentado Bruto) de todas as unidades de produção que residem no território desse país] concretiza-se então na soma das remunerações pagas pelos produtores pela utilização do fator trabalho por conta de outrem, dos impostos sobre a produção, do excedente bruto de produção da empresa (o lucro, em sentido genérico) e de outros rendimentos (ditos mistos). Resulta daqui que os rendimentos em geral e, em particular, os rendimentos do trabalho são uma das parcelas de cuja soma resulta o PIB. Em boa lógica, um acréscimo do Produto depende sempre da capacidade organizacional da economia para gerar mais valor e usar produtivamente os recursos usados (entre eles, o trabalho). É daqui e, portanto, da capacidade para desenvolver atividades que gerem remunerações mais elevadas que dependem a qualificação da economia e os níveis de produto e produtividade.

De facto, a produtividade resulta de um rácio. Mede o valor que, numa organização, se cria por unidade de trabalho usado. Assim sendo, no numerador desta razão está o VAB obtido e no denominador está o volume de trabalho posto ao serviço da função daquela organização. Sendo o volume de trabalho um dado, a variável essencial é o valor que se cria. A produtividade deve, pois, ser, em primeiro lugar, um indicador com o qual nos aproximamos da compreensão do tipo de processo produtivo e organizacional em causa e do método que cada unidade usa para gerar valor, mais do que o cálculo de um número por trabalhador utilizado. Apela, pois, para as capacidades organizacionais de que se dispõe, para as suas finalidades (os bens e os serviços produzidos), para as competências existentes e mobilizadas, para o tipo de consumidores ou utilizadores cuja procura vai ser satisfeita, para os empresários ou estruturas dirigentes que determinam a função organizacional e para o tipo (habilitações, qualificações) de trabalho requerido.

O trabalho, cuja expressão quantificada se escolheu para definir o denominador da razão que define a produtividade, é assim apenas um dos fatores envolvidos, embora seja o mais facilmente quantificável, visto que se mede pelo número dos trabalhadores ou pelas horas trabalhadas. É errado dar atenção ao volume de trabalho sem dar idêntica atenção aos outros fatores mobilizados ou garantidos pelo empresário.

Em Ferreira, Lopes e Tavares (2021:5-7), assinala-se devidamente que “as empresas” são “um dos fatores de que dependem os salários” e que estes “podem também depender das características dos postos de trabalho”, do “fator capital” ou do “contexto em que o trabalhador trabalha”.

Este conjunto impreciso, variável, incerto ou dificilmente codificável de circunstâncias devia aconselhar a uma atitude mais prudente no uso do termo “produtividade do trabalho” e nos debates sobre a produtividade e sobre a relação entre esta e a parte que cabe aos trabalhadores e aos empresários no valor criado. Na verdade, o que está em causa é, em toda a sua complexidade e multidimensionalidade, *a capacidade das estruturas organizacionais empresariais para criar valor*, noção certamente preferível à de “produtividade do trabalho”. Esta opção comporta uma exigência analítica e um desafio de qualidade dirigido ao nosso sistema empresarial muito mais relevante e urgente do que o que está implícito na forma pobre de muitos dos nossos debates. No que aqui se sugere, designadamente quando se alude à questão central da especialização produtiva do país, procura-se exatamente uma aproximação a esta visão mais sólida.

Embora de natureza diferente, um outro ponto frequentemente obscurecido na questão salarial é o do peso dos salários no valor bruto da produção. É óbvio que ele é muito diferenciado entre as atividades que compõem uma economia. É muito elevado nos serviços muito qualificados. É mais elevado nos serviços em geral (mesmo nos que pagam baixos salários). É pouco elevado na indústria.

Desde 1995 até agora, o custo de trabalho por unidade produzida na economia portuguesa tem oscilado entre 24% e 25%. Muito elevado na saúde, na educação, na administração pública, nas atividades de apoio social, na consultoria, na programação informática e nas atividades dos serviços de informação. Ronda os 30% no comércio, no alojamento e restauração ou nas atividades artísticas, de espetáculos e recreativas. Para além dos *outliers*

das atividades domésticas (100%) ou das atividades imobiliárias e da produção e distribuição de eletricidade e gás (3%), na indústria este valor só se aproxima da média no têxtil, vestuário e calçado. Por exemplo, na fabricação de material de transporte é 10%. Dado o baixo conteúdo nacional das exportações de bens, o peso dos *custos laborais* no seu preço ronda 1/3.¹

Com os dois exercícios indicados nesta secção, procurou-se *contextualizar* devidamente a análise dos salários e dos *custos laborais*. E sublinhar que a grande questão está na capacidade de criação de valor no sistema produtivo.

4. Um contributo: a capacidade das estruturas organizacionais empresariais e a especialização produtiva como questão relevante para a análise da estrutura e da evolução salarial em Portugal

Esta secção tem um objetivo preciso: argumentar que a evolução salarial em Portugal tem uma relação muito direta com a evolução da especialização sectorial.

A questão que se coloca é saber, em primeiro lugar, se a preocupação de aumentar a competitividade geral da economia através das políticas de *desvalorização interna* não está a ter consequências nas opções de especialização, com efeitos cumulativos que contribuem, sim, para a redução da produtividade da economia no seu todo.

A análise que nos últimos anos tem sido feita sobre a evolução da economia de países como, por exemplo, os Estados Unidos, sobre os riscos de uma “estagnação secular”, revela que o declínio da evolução da produtividade está relacionada com alterações estruturais na economia, marcadas sobretudo por um aumento do peso dos sectores em que se verifica uma retração da sua produtividade, mais do que por uma transferência de mão-de-obra de sectores mais produtivos (ainda que isso também se verifique, fruto da *desindustrialização*, do aumento do progresso tecnológico, da produção *offshore* ou da *externalização* de atividades industriais para atividades de serviços). Aquele declínio parece, pois, esconder uma divergência contínua nos níveis de produtividade e do esforço tecnológico sectorial entre um sector “dinâmico” e um sector “estagnado”. O sector dinâmico tem vindo a perder peso no conjunto nacional em favor do sector “estagnado”, cujo *output* tem crescido à custa de mais horas de trabalho, fazendo recuar o valor criado por hora de trabalho face ao sector “dinâmico”. Esta divergência, ampliada por uma crescente intensidade de capital no sector “dinâmico”, tem conduzido a um aumento da desigualdade e disparidade salarial entre sectores. Parte desta desigualdade resulta da crescente procura de trabalho no sector “estagnado”, o que fez aumentar o poder negocial do seu patronato, forçando a uma baixa salarial nessas atividades, fenómeno que acaba por condicionar também a progressão salarial no sector “dinâmico”. Nesse sector, os aumentos salariais produzem-se, pois, abaixo da subida da sua produtividade, resultando em taxas de lucro mais elevadas (Storm, 2017). Por outras palavras, a crescente segmentação

¹ Usam-se os valores do INE reunidos na PORDATA.

sectorial tem fortemente beneficiado uma desigual repartição dos rendimentos a nível nacional. Essa desigual repartição na expansão do dualismo sectorial tem outra implicação mais funda: impõe uma restrição à procura agregada que afeta a produtividade tanto dos sectores “estagnados” como dos sectores “dinâmicos”.

O nosso principal contributo consiste, pois, em sublinhar como os efeitos sectoriais de uma política de *desvalorização interna* se articulam com este dualismo sectorial cuja dinâmica cria problemas complexos.

Os dados mais recentes da economia portuguesa revelam, como foi aflorado antes, que as políticas seguidas acentuaram o papel dos sectores de baixa produtividade que, por sua vez, se repercutiram em baixas condições contratuais e salariais, contribuindo para uma espiral de retrocesso na cadeia de valor das empresas e, com elas, no desenvolvimento económico do país (Caldas *et al.*, 2018).

Para esta análise, vamos usar uma ferramenta estatística do Banco Mundial – o JoGGs (*Job Generation and Growth Decomposition Toll*) – construída para avaliar os impactos do comércio internacional na evolução da produtividade e na estrutura económica de um país. Partindo de dados das Contas Nacionais do Instituto Nacional de Estatística (INE), é possível proceder a um conjunto variado de análises sobre o que está a influenciar a evolução do valor de que o país dispõe anualmente, o seu PIB. Assim, num primeiro passo, e em termos agregados da economia, verifica-se que, nas três últimas fases de retoma económica (de 1995 a 2002, de 2004 a 2008 e de 2014 a 2019), a subida do PIB *per capita* – tido como indicador do nível médio do rendimento do país, considerando toda a população, a que está inserida no mercado do trabalho e a que não está – se deveu sobretudo à variação positiva da população em idade ativa que está empregada, mais do que a um aumento da produtividade. A variação do emprego que já explicava 72% da subida do rendimento *per capita* na retoma de 1995 a 2002 passou a explicar 92% da retoma atual. Assinale-se, aliás, que a contribuição percentual da variação da produtividade para o crescimento do rendimento *per capita* tem vindo a diminuir – de 47% do acréscimo de rendimento verificado na retoma de 1995 a 2002, passou na última retoma de 2014 a 2019 para 20%. Por outro lado, a parcela da população em idade ativa tem contribuído negativamente, embora cada vez menos, para o valor criado (de -22% para -13%). Ou seja, os resultados sugerem que a subida do rendimento *per capita* está em 80% ligada a mudanças na estrutura da população: tanto as positivas e dominantes, que resultam de mais pessoas a trabalhar, quanto as negativas, que resultam do envelhecimento.

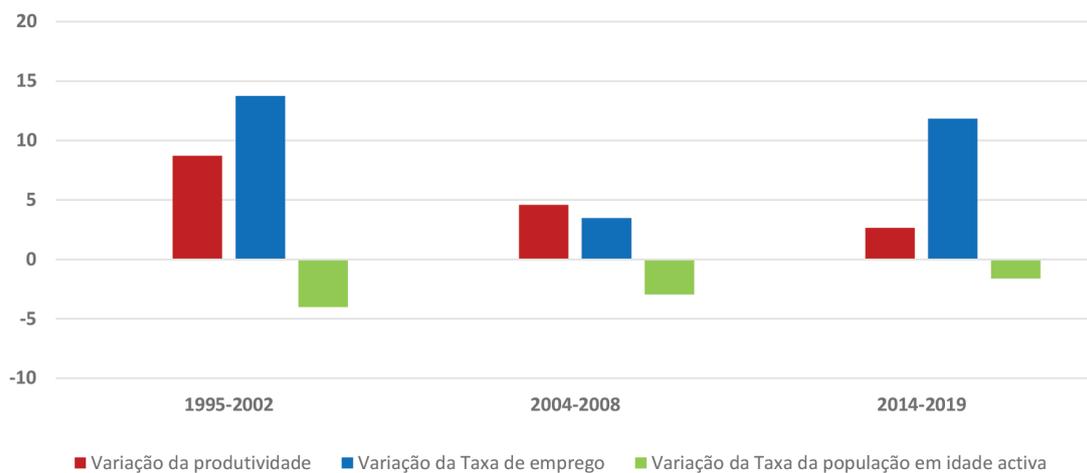


Figura 1. Variação (%) do PIB per capita

Fonte: A partir dos dados do INE, Contas Nacionais

Este papel relevante do emprego – e, conseqüentemente, o menor papel desempenhado pela produtividade – pode entender-se melhor quando se desagregam estas componentes por sectores de atividade, as quais tornam mais visíveis as “opções” a que conduzem as políticas levadas a cabo e que se mantêm em vigor.

Como é visível no Gráfico 2, cerca de três quartos da subida da taxa de emprego entre a população em idade ativa é explicada por atividades de serviços, nomeadamente alojamento e restauração, comércio e reparação automóvel, serviços administrativos de apoio às empresas – atividade esta que agrega um vasto conjunto de serviços, como agências de emprego e de trabalho temporário, serviços de jardinagem, serviços de apoio administrativo, de segurança, de organização de eventos ou atividades ligadas ao turismo, como agências de viagem, aluguer de viaturas, etc. A indústria, a energia e a água explicam cerca de 21%, salientando-se na indústria transformadora a indústria têxtil, a metalúrgica, a alimentar e a de material de transporte.

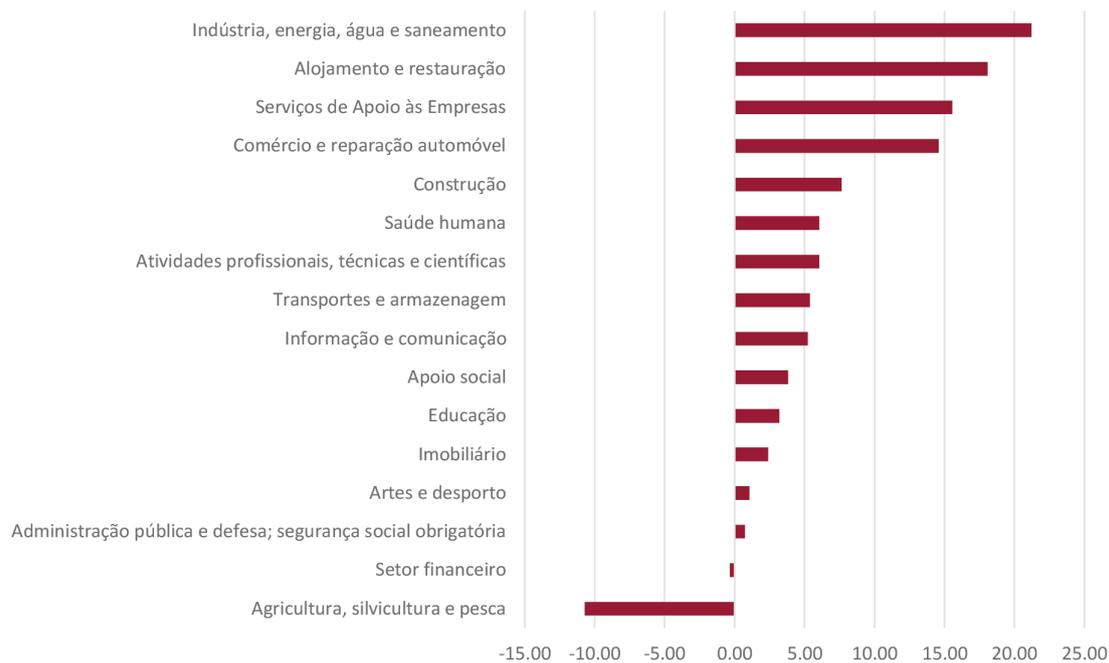


Figura 2. Contributo (%) para a subida da taxa de emprego (2014/2018)

Fonte: A partir dos dados do INE, Contas Nacionais

Quando se avaliam as repercussões das variações da estrutura do emprego na produtividade sectorial, através da metodologia do Banco Mundial, verifica-se que não só o seu valor médio, entre 2014 a 2018, foi baixo (4,7% em cinco anos), como essa melhoria média na produtividade foi resultado de uma melhoria apenas de algumas atividades, como as indústrias transformadoras, agricultura, administração pública, serviços administrativos de apoio às empresas e sector financeiro. E que, por outro lado, foi negativamente influenciada pela redução da produtividade por trabalhador no sector do imobiliário, no comércio e reparação automóvel e no sector de informação e comunicação, sectores estes que registaram acréscimos significativos do seu peso relativo no conjunto do emprego. Ou seja, tornou-se clara uma relativa segmentação das atividades económicas, já detetadas noutras economias.

Como resulta do Gráfico 3, os maiores acréscimos de emprego durante esse período verificaram-se em sectores de baixas variações de produtividade ou mesmo negativas.

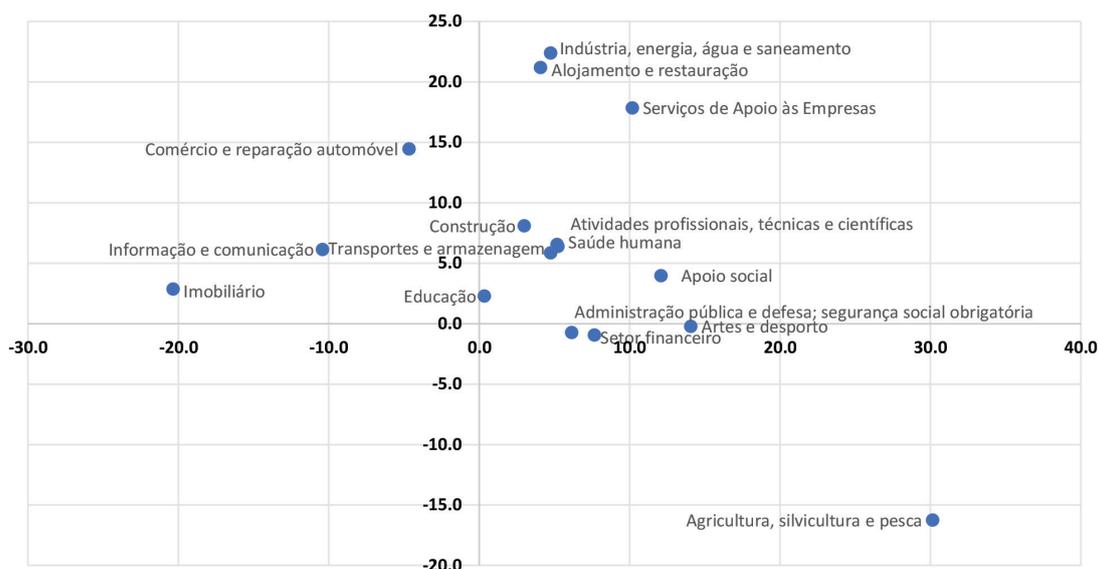


Figura 3. Contributo (%) para a variação do emprego (eixo y) e da variação da produtividade (eixo x) entre 2014 e 2018

Fonte: A partir dos dados do INE, Contas Nacionais

Mais de metade do acréscimo de emprego observado de 2014 a 2018 foi conseguida no conjunto das atividades de alojamento e restauração (21,2%), serviços administrativos de apoio às empresas (17,8%) e comércio e reparação automóvel (14,5%), sectores que registaram uma variação reduzida da sua produtividade neste período – e que, em 2018, ainda tinham níveis de produtividade abaixo da produtividade média nacional. A indústria transformadora foi responsável por cerca de 22,4% do total da criação de emprego, registando igualmente uma baixa variação da sua produtividade, embora próxima do valor da média da produtividade nacional, mas integrando ramos de baixa produtividade (como sejam as têxteis e as metalúrgicas). Estas quatro atividades – alojamento e restauração, serviços administrativos de apoio às empresas, comércio e reparação automóvel e indústrias transformadoras – contribuíram com três quartos da variação do emprego registada no período. Um segundo grupo de cinco atividades – construção, transportes e armazenagem, informação e comunicação, atividades profissionais, técnicas e científicas e saúde humana – contribuiu no conjunto com um terço da subida do emprego, registando igualmente baixas variações de produtividade. As atividades com variações mais significativas da produtividade sofreram reduções ou variações nulas de emprego, indicando que as melhorias de produtividade se operaram sobretudo por via dessas reduções ou estabilização de pessoal. Foi o caso do sector financeiro ou agrícola, ainda que neste caso deva ser analisado com cuidado, dado tratar-se de um sector com um significativo emprego por conta própria e trabalho assalariado ilegal ou subfacturado.

No Gráfico 4, é possível seguir a variação da remuneração horária média do trabalho. De 2014 a 2018, a generalidade das atividades registou níveis muito baixos de variação da remuneração salarial por hora trabalhada, aliás em linha com os níveis de produtividade observados. Dois terços do emprego criado nesse período tiveram variações das remunerações salariais abaixo de 2% ao ano, sendo inclusivamente negativas no caso do

sector de informação e comunicação. De salientar que, conforme já observado noutras economias e como é visível no gráfico, a subida de produtividade não se traduziu de forma proporcional na melhoria das remunerações salariais. Por exemplo, no sector financeiro, a variação na remuneração da hora trabalhada de 2014 a 2018 foi de 4,6%, contra uma subida de 7,7% do valor da produtividade média por empregado. Na agricultura, esse hiato foi respetivamente de 15% para 30,1%. Nas atividades de apoio às empresas, de 8% para 10,2%. Por outras palavras, ampliou-se nesses sectores a desigualdade na repartição do rendimento. Noutros sectores, as remunerações médias por hora trabalhada registaram uma progressão mais rápida do que a produtividade por empregado – indústria, construção, comércio, transportes, alojamento e restauração –, muito possivelmente devido aos baixos salários praticados e fruto da subida continuada, nesse período, do salário mínimo, abrangendo parcelas cada vez maiores dos trabalhadores desses sectores.

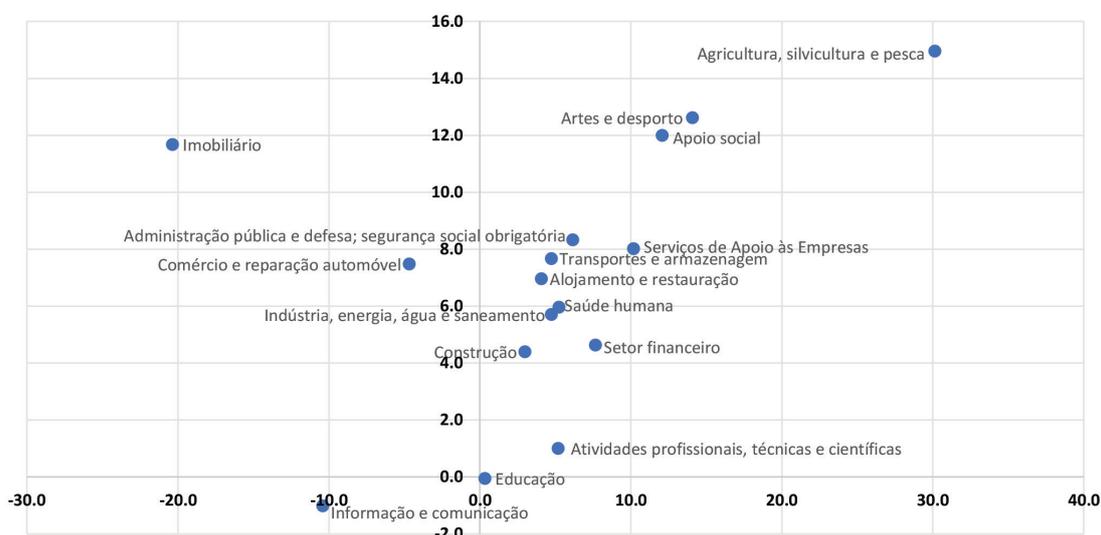


Figura 4. Variação (%) da produtividade (eixo x) e da remuneração por hora trabalhada (eixo y) entre 2014 e 2018

Fonte: A partir dos dados do INE, Contas Nacionais

Em resumo, o aumento do emprego verificado entre 2014 e 2018 em sectores de baixa produtividade, com baixas remunerações salariais, está a contribuir de forma negativa para o desempenho económico nacional. Ao acentuar-se a transferência intersectorial de emprego dos sectores mais produtivos para os menos produtivos, reduz-se a produtividade geral e, com ela, diminui o crescimento do produto interno, ajudando a explicar por que razão se tem verificado uma subida pronunciada do emprego sem tradução na mesma proporção de ganhos de produtividade ou numa subida proporcional do produto criado. Por outras palavras, a evolução positiva no emprego verificada em sectores como alojamento e restauração, serviço de apoio às empresas, tidos como relacionados com a expansão do turismo, acaba por ter um contributo negativo para a produtividade média nacional.

Esta reestruturação da economia nacional que se tem vindo a verificar parece, pois, acentuar a trajetória para uma economia de baixa criação de valor e de reduzida margem de progressão, fortemente dependente da conjuntura e da procura externa, volátil perante fatores que não se controlam que a podem tornar insustentável.

As opções de futuro deveriam, assim, ser feitas alterando as medidas políticas que promovem esta “corrida para o fundo” e promover uma canalização de recursos financeiros públicos para sectores que permitam ganhos de produtividade e de competitividade, não dependentes de baixos salários, com uma continuada elevação da produtividade ao longo do tempo e com criação de emprego de qualidade e bem remunerado.

5. Conclusão: propostas

Requalificação produtiva

É razoável dizer-se que há dois cenários que se desenham no horizonte de evolução do nosso país: o do aprofundamento da condição periférica dependente ou o de uma requalificação produtiva. Colocamos as coisas nestes termos para sublinhar a convicção de que a qualidade do sistema produtivo (capacidade de criação de valor, uso de recursos qualificados e relações laborais saudáveis) é essencial.

Não se deve esquecer, neste contexto, que o conteúdo nacional das nossas exportações é apenas de 55 cêntimos por cada euro exportado, o que indicia com particular clareza que Portugal apresenta uma dimensão excessiva de economia de “plataforma”, com escassa robustez das relações interindustriais e baixo nível de incorporação de valor acrescentado nacional. O uso dos custos do trabalho como variável de ajustamento é um risco real para a evolução da economia.

Por tudo isto, a primeira medida de política que se sugere – aquela que é verdadeiramente estrutural – é uma política industrial de qualificação e alteração da especialização produtiva. Trata-se, na verdade, de uma política de capacitação das estruturas organizacionais empresariais, que engloba a formação dos empresários, a escolarização e a qualificação do trabalho. E que não pode ignorar o que ficou demonstrado na secção anterior: a economia portuguesa assenta em sectores de escasso valor acrescentado, de baixa produtividade, que não geram rendimento nem recompensam adequadamente a força de trabalho.

Esta é uma questão que precede sobre outros elementos, como, por exemplo, a política fiscal, a digitalização ou a robotização, frequentemente apontados nas discussões prospetivas sobre a economia portuguesa.

Relações laborais e negociação coletiva

Outro elemento central da configuração de um sistema produtivo qualificado que se quer sublinhar, ligado à valorização do trabalho, relaciona-se com a densificação das relações laborais e da negociação coletiva.

O ciclo económico mais recente, que conjugou crescimento da economia e do emprego e estagnação salarial, aponta – como já se viu – para bloqueios na dinâmica salarial que resultam igualmente de transformações institucionais da regulação das relações de trabalho. Aqui, a contratação coletiva coloca-se como um dos elementos centrais. Esta dimensão exige uma resposta política capaz de definir um novo quadro jurídico que reponha o equilíbrio entre trabalho e capital, que proteja o trabalhador no emprego e no desemprego, que afaste a multiplicação de formas contratuais ou a sua fraudulenta desmaterialização e que incentive a negociação e a contratação coletivas. Este debate deve envolver o Estado, os empregadores e a representação sindical e tem diferentes vertentes e perspectivas. No contexto da nossa discussão, indicamos três dimensões que nos parecem centrais. Em primeiro lugar, a recuperação do princípio do tratamento mais favorável quer na relação entre a contratação coletiva e a lei geral, quer na hierarquia das convenções – isto é, na relação entre convenções sectoriais e acordos de empresa. No fundamental, trata-se de orientar a negociação coletiva no sentido de servir de motor de qualificação das condições laborais e dos níveis salariais e não incentivar a competição dentro dos sectores pela via da redução das garantias da lei geral ou das convenções sectoriais. No limite, essa lógica impossibilita a contratação coletiva como mecanismo de qualificação das relações de trabalho, fragilizando a eficácia e a legitimidade das organizações sindicais. Em segundo lugar, coloca-se a questão da extensão das convenções, que chama a jogo um debate sobre representatividade e direito à pluralidade sindical e que merece uma discussão ampla. Este não é o espaço adequado para a fazer, mas assinalamos que é necessário eliminar a possibilidade de sindicatos ultraminoritários conseguirem, por via da extensão das convenções, regular condições de trabalho de largos segmentos de trabalhadores. Por fim, apontamos a questão da caducidade das convenções coletivas – só a eliminação da possibilidade de declaração unilateral da sua caducidade permite incentivar a participação dos agentes envolvidos, tornar efetivos e valorizar os processos de negociação coletiva (Lima, 2016; 2017).

Educação e Formação

A aposta na qualificação é hoje consensual na sociedade portuguesa e os indicadores internacionais dos últimos anos mostram que esse desígnio tem progredido nas últimas décadas. Se, por vezes, no debate público é notado que parte da qualificação escolar proporcionada às novas gerações se tem “perdido” em novas dinâmicas migratórias que emergiram com intensidade no ciclo de 2008-2014, os estudos realizados têm, contudo, apontado que esta emigração mais qualificada se deve ao aumento da escolaridade e formação da população ativa em geral (Pires, 2014; Góis e Marques, 2018), bem como a uma progressiva incapacidade dos diversos sectores de absorver esses trabalhadores qualificados e de competir com a procura externa.

Contudo, persistem défices na qualificação dos trabalhadores portugueses e que condicionam a possibilidade de requalificar a estrutura produtiva nacional. Nesse sentido, parece-nos urgente retomar quer a dinâmica dos processos de avaliação e certificação de competências, que foi fortemente restringida a partir de 2011, quer

a criação de uma nova geração de políticas de educação de adultos que promovam o regresso da população em idade ativa a percursos de escolarização. Isso exige, certamente, uma reconfiguração do modelo e da oferta escolar. Simultaneamente, a formação dos trabalhadores em contexto laboral é um elemento-chave deste processo – e é aqui que tanto a contratação coletiva como a introdução de incentivos fiscais às entidades empregadoras podem alcançar maiores sucessos.

Reorientação da política macroeconómica

A remodelização destas políticas apenas é possível com um reenquadramento da política macroeconómica, recentrando-a no objetivo do pleno emprego, afastado com a prossecução de uma desvalorização interna. Dever-se-á optar por uma política salarial coordenada que esvazie o dualismo sectorial para que tendem as relações laborais desreguladas, que promova um novo equilíbrio na repartição do rendimento e valorize um emprego seguro e a criação de bons empregos, com perspetivas de progressão. Essa coordenação passará igualmente por um maior contributo dos sectores mais produtivos para o que possa representar uma “socialização do investimento”, nomeadamente público, imprescindível num quadro à partida limitado pela desregulação das trocas comerciais internacionais, pelos condicionalismos a um papel público coletivo – especialmente necessário nos Estados menos desenvolvidos – fortemente impregnado no corpo jurídico-institucional da União Europeia.

Referências

- Caldas, J. C. e Almeida, J. R. (2018), *Emprego e salários: pontos de interrogação*, Barómetro n.º 19, Observatório sobre Crises e Alternativas, 22/11.
- Caldas J. C., Silva, A. e Cantante, F. (2020), *As consequências socioeconómicas da COVID-19 e a sua desigual distribuição*, Colabor Ebooks.
- Ferreira, P., Lopes, M. e Tavares, L. (2021), “Estudo sobre o salário médio em Portugal: Retrato actual e evolução recente”, Fórum Futuro, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Góis, P. e Marques, J. C. (2018), Retrato de um Portugal migrante: a evolução da emigração, da imigração e do seu estudo nos últimos 40 anos, e-cadernos ces 29. Disponível em: <http://journals.openedition.org/eces/3307>.
- Lima, M. P. (2016), “O desmantelamento do regime de negociação coletiva em Portugal, os desafios e as alternativas”. Cadernos do Observatório, 8.
- Lima, M. P. (2017), “A grande regressão da negociação colectiva: os desafios e as alternativas”, em Silva, M. C., Hespanha, P. e Caldas, J. C. (coord.), *Trabalho e Políticas de Emprego: um retrocesso evitável*, Lisboa, Conjuntura Actual Editora.
- Organização Internacional do Trabalho [OIT] (2016), *Non-standart employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*. Disponível em: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_534326.pdf.
- Pires, R. P., Pereira, C., Azevedo, J. e Ribeiro, A. C. (2014), *Emigração portuguesa. Relatório estatístico 2014*. Lisboa: Observatório da Emigração/Rede Migra/ ISCTE-IUL/CIES-IUL/DGACCP.
- Reis, J. (2018), *A Economia Portuguesa. Formas de economia política numa periferia persistente (1960-2017)*. Coimbra, Edições Almedina.
- Storm, S. (2017), *The New Normal: Demand, Secular Stagnation, and the Vanishing Middle Class*, International Journal of Political Economy, 46: 169-210.

