

# DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO

Grupo de Trabalho Desenvolvimento Económico\_ 23/07/2021

Coordenador/Relator: Carlos Alves

Contributos: Paulo Pereira, Marta Costa

Ai, Portugal, Portugal  
De que é que tu estás à espera?  
Tens um pé numa galera  
E outro no fundo do mar  
Ai, Portugal, Portugal  
Enquanto ficares à espera  
Ninguém te pode ajudar.»  
*Jorge Palma*

## SUMÁRIO EXECUTIVO

### 1. Sobre o Crescimento nos Últimos 20 Anos

A economia portuguesa registou um desempenho positivo nas últimas décadas do século XX. O crescimento médio verificado entre 1961 e 2000 foi de 4,44% ao ano, o que equivale a dizer que neste período o PIB português evoluiu a um ritmo que permitiu a sua **duplicação a cada 16 anos**. Todavia, entre 2001 e 2019 o crescimento ocorreu a um ritmo muito mais lento: apenas 0,73% ao ano em média. **A este ritmo demorará 95 anos a duplicar a produção.**

A economia portuguesa tem igualmente revelado falta de competitividade em outros indicadores e formas de apreciação. Assim, **no IMC World Competitiveness Ranking de 2020 Portugal ocupa apenas o 37º lugar, sendo que em 2000 era considerado o 28º país mais competitivo do mundo**. No que respeita ao indicador de desempenho na componente económica, a evolução é ainda pior: **de 16º em 2000, o país passou para 41º em 2020.**

Também no Índice de Desenvolvimento Humano da ONU, Portugal ocupa somente a **38ª posição**, indicando que há 37 países no mundo que proporcionam aos seus cidadãos o acesso a

padrões de vida mais elevados, conjugando a expectativa de vida longa e saudável, o acesso ao conhecimento e a rendimento. **Uma vez mais a evolução foi de retrocesso, dado que em 2000 a posição do país era a 28ª.**

Entre 2000 e 2019 a **população estagnou e envelheceu**. A **taxa de desemprego aumentou**. O número de pessoas com emprego na economia portuguesa diminuiu em 77,7 mil, sendo que no conjunto da UE a mesma variável registou um incremento de quase 25 milhões (19,1 na zona Euro). Trata-se, pois, de uma economia que tem registado uma **enorme incapacidade para criar emprego**. Acresce que **grande parte do emprego é de baixo valor acrescentado**, o que faz com que **uma boa parte dos trabalhadores aufera o salário mínimo ou um valor próximo**. Os **salários médios em termos reais, em Portugal, decresceram cerca de 3% face a 2000**. Urge, pois, inverter esta situação criando empregos de maior valor acrescentado.

Nos últimos 20 anos, o país tem-se revelado incapaz **acumular capital** e estimular o crescimento da **produtividade do fator trabalho**. Desde 2000, Portugal **tem investido pouco e tem investido mal**, com reduzida ou negativa **eficiência marginal do capital investido**.

A tudo isto acresce que nos últimos 20 anos a economia portuguesa pode ser apontada como um exemplo de **crescimento não sustentável**, por assente em **debt steroids**. A despesa pública **não teve um efeito multiplicador na dinâmica produtiva**.

Tudo isto aconteceu ao mesmo tempo que outros países, **outrora menos desenvolvidos que Portugal, adotaram modelos económicos mais competitivos e têm vindo a crescer e a convergir com a Europa**, em particular os Países do Leste. Outros, mais ricos, não perderam fulgor, e continuaram a crescer a ritmos superiores ao de Portugal, como a Irlanda. Tanto uns como outros apresentaram como condições de base a qualidade das suas instituições, a estabilidade macroeconómica, a competitividade fiscal, e respostas sociais robustas nomeadamente no campo da educação. Políticas que devem ser tidas como exemplo para Portugal.

## 2. Evolução Previsível sem Alteração

**A evolução registada foi, pois, medíocre**. A evolução previsível indica que a situação não se alterará. Se não inverter a sua trajetória, dentro de 10 anos a produção per capita potencial em Portugal não irá além de 35% da do Luxemburgo ou 41% da Irlanda. Nenhum cidadão nacional deseja ser condenado ou condenar-se a **não ser capaz de produzir sequer metade daquilo que produz um cidadão de outro país da UE** e, conseqüentemente, a viver com menos de metade do seu rendimento. **Todavia, tudo isto acontece sem qualquer tipo de indignação dos portugueses**.

**Note-se que já hoje se sofrem as conseqüências do fraco crescimento registado**. Se tivéssemos sido capazes de crescer em todo o período ao ritmo a que o país cresceu nos anos 90, o PIB per capita atual seria igual a 95% do valor médio europeu. Não crescer tem conseqüências no nível absoluto e relativo da qualidade de vida dos portugueses. **Tivesse sido outro o caminho seguido e hoje muitos mais portugueses se sentiriam, de facto, pertencentes a um país desenvolvido, com padrões de vida similares aos mais elevados que a Europa regista**.

Um país com uma história tão longa e rica como a de Portugal não pode deixar de aspirar a fazer parte do grupo de países mais desenvolvidos. Esta é a grande responsabilidade social de todos os portugueses.

### 3. Sobre as Causas do Reduzido Crescimento

#### (i) Fatores Institucionais

O crescimento económico tem causas próximas, onde se inclui tudo que tenha impacto imediato no capital, no trabalho e na produtividade. **Todavia, igualmente tem causas fundamentais, mais remotas. Entre estas incluem-se a qualidade das instituições, a cultura e a ideologia.**

As instituições proporcionam a estrutura de incentivos que determinam as decisões económicas críticas. Instituições eficientes promovem o crescimento, dado que protegem os direitos de propriedade, criam um quadro concorrencial justo, permitem a entrada de novas empresas no mercado, diminuem os custos de transação e estimulam a “destruição criativa”. Instituições inclusivas proporcionam igualdade de oportunidades, através de uma educação de base alargada, criam mobilidade social, reduzem a amplitude da hierarquia social, reduzem as desigualdades e combatem a pobreza. As instituições inclusivas são, pois, indispensáveis não só para suscitar o “take-off” do crescimento, como para sustentá-lo.

Pode dizer-se que, no plano formal, Portugal dispõe das instituições típicas das economias desenvolvidas. **Não basta, porém, que essas instituições estejam dotadas de poderes formais. Importa que tenham poderes de *jure* e *de facto*, os exerçam de forma eficiente, e não sucumbam perante interesses particulares instituídos.**

Na verdade, **Portugal não goza da reputação de ser um país com baixos níveis de corrupção. Pelo contrário.** Os indicadores da qualidade da governação do Banco Mundial incluem um índice de controlo da corrupção, que reflete a **perceção da medida em que o poder público é exercido para proveito privado, incluindo tanto formas pequenas como grandiosas de corrupção, bem como a "captura" do Estado por elites e interesses privados.** Portugal apresenta um indicador de **0,76 (percentil 77 em 214 países)**. Este valor contrasta com, p.e., a Dinamarca (2,11, para um máximo de 2,5) e os Países-Baixos (2,00). Em 1996, o nosso indicador era 1,37 (percentil 89).

Além disso, **é reconhecida a ineficiência do sistema de justiça português. O atraso nos processos é crónico.** Portugal, onde um processo pode demorar uma década a transitar em julgado, não só é lento a julgar, como o tempo para a **execução da sentença** é incompreensivelmente **o dobro do da Dinamarca e do da Irlanda e o triplo do dos Países-Baixos.**

**Acontece que a atividade económica é inconciliável com atrasos na justiça.** É inconcebível que uma economia possa ser competitiva quando os seus agentes têm de ficar vários anos à espera, muitas vezes sem que qualquer ato processual seja praticado, até que uma disputa de interpretação contratual seja dirimida, ou que uma dívida possa ser cobrada. **Infelizmente é essa a realidade do nosso país.**

Também a **eficácia governamental do país deixa a desejar** e, ainda de acordo com os indicadores do Banco Mundial, tem evoluído de forma negativa. Na mesma linha dramática de evolução e comparação se encontra **o indicador que reflete a percepção da medida em que os cidadãos de um país podem participar na seleção do seu governo**, bem como a liberdade de expressão, a liberdade de associação, e uma comunicação social livre. **Uma vez mais estamos pior que os outros países e pior que em 1996.**

Por fim, no que respeita aos indicadores de governação mundial, em matéria de **Qualidade Regulatória uma vez mais pioramos e estamos bem longe do grupo dos países mais avançados.** Este indicador reflete a percepção da capacidade do país para formular e implementar políticas e regulamentos sólidos que permitam e promovam o desenvolvimento do sector privado. Portugal piorou regista um indicador que é cerca de metade do dos Países-Baixos. **É, pois, medíocre a situação do país e é igualmente inaceitável a sua evolução.**

Em suma, **embora dispondo de instituições formalmente inclusivas, em muitos aspetos a forma como o país é percebido está bem longe dos padrões dos países mais desenvolvidos.** Importa, pois, dar atenção a estes fatores fundamentais do crescimento económico, designadamente **erradicando a corrupção, eliminando de vez as rendas excessivas da economia portuguesa, melhorando a qualidade da governação e da administração pública, maximizando a liberdade económica, assegurando os direitos de propriedade, reforçando a importância da lei, assegurando mercados abertos e instituindo uma verdadeira cultura de meritocracia.**

## **(ii) Causas Próximas**

**O aumento do nível de vida exige um aumento da produtividade. Portugal não tem sido capaz de aumentar a produtividade do fator trabalho. Portugal também não tem sido capaz de atrair investimento de qualidade. Para isso, é decisiva a incorporação do conhecimento e da tecnologia na produção.** Apenas por esta via conseguiremos produzir **bens e serviços complexos e de elevado valor acrescentado** que caracterizam as economias desenvolvidas. **Urge, pois, revolucionar tecnologicamente a economia portuguesa.**

Portugal também se encontra entre as regiões da Europa que apresentam uma **menor intensidade capitalística** (isto é, capital instalado por trabalhador). **Portugal tem investido pouco e mal.** Muito do investimento dirige-se ao setor dos bens não transacionáveis, particularmente à construção e obras públicas. São inúmeros os obstáculos ao investimento de qualidade, desde **obstáculos fiscais, à burocracia existente, à lentidão da justiça ou à rigidez da legislação laboral.**

Neste contexto não se pode deixar de salientar a elevada carga fiscal do país. A taxa de imposto sobre o rendimento das empresas vigente em Portugal é a segunda mais alta da Europa em termos nominais (podendo chegar a 31,5%), e a terceira mais alta em termos de taxa efetiva (25,6%). **Este é, inevitavelmente, um fator que prejudica a competitividade na atração de investimento, particularmente estrangeiro, e especialmente no âmbito dos bens transacionáveis.** A carga fiscal em Portugal é igualmente alta e insustentável em outros domínios, seja ao nível da fiscalidade das empresas, seja ao nível da carga fiscal suportada pelas famílias. À carga fiscal elevada somam-se a **instabilidade**, decorrente de sucessivas e frequentes alterações do quadro fiscal, e **incerteza**, esta decorrente da imprevisibilidade das interpretações e da conduta da administração fiscal. **Não há nenhuma vertente do regime fiscal português relevante para a atividade económica que possa ser considerado competitivo no plano**

**internacional.** Esta competitividade tem estado, pois, totalmente afastada das preocupações do legislador e da autoridade tributária.

A evolução da natalidade, a saída de jovens qualificados do país e a reduzida atratividade do país na captação de talento internacional igualmente têm contribuído para o reduzido crescimento do país. Além disso, não obstante o esforço feito pelo país na educação, há ainda muito a melhorar e alguns indicadores devem suscitar preocupação. Sem talento e gente qualificada o país não pode progredir. **O crescimento faz-se com talento.**

É essencial a ligação das empresas às universidades para assegurar a incorporação do conhecimento na produção. Todavia, igualmente é essencial fazer chegar o conhecimento às empresas nas dimensões da sua **gestão e do seu governo.** A qualidade da gestão e do governo das empresas tem ainda muito por onde melhorar. Em particular, continua a perdurar em muitas empresas portuguesas uma lógica de curto prazo, de pequena escala e de estabelecimento de negócios com o Estado, em vez de uma **lógica de longo prazo, de grande escala e de expansão internacional.**

Muitos outros obstáculos há ao crescimento económico. Entre estes está, seguramente, o **elevado preço da energia,** em particular da energia elétrica, empolado pelos Custos Económicos de Interesse Geral suportados por cerca de 1,3 milhões de empresas que são fornecidas em BT e BTE.

Entre esses obstáculos igualmente se contra o mercado de trabalho, assente numa **legislação laboral das mais rígidas da Europa,** e numa **ótica de proteção do posto de trabalho em vez de uma lógica de proteção do trabalhador.**

Nos mercados de bens e serviços ainda se registam muitas situações em que o nível de concorrência é exíguo, e onde há obstáculos à entrada de concorrentes. Em várias situações esses obstáculos são gerados ou estimulados pelo Estado, nomeadamente em matéria de **contratação pública.**

Além disso, Portugal tem mostrado incapacidade para explorar e aproveitar adequadamente os seus **recursos naturais,** seja ao nível das **indústrias extrativas,** seja ao nível do **mar,** da **agricultura** e da **água.** Portugal desperdiça água onde ela é abundante, havendo regiões do país onde escasseia. Além disso, não obstante os progressos realizados em alguns subsectores, a agricultura portuguesa continua a gerar reduzido valor acrescentado e o mar continua em grande medida por ser explorado.

#### 4. Visão Estratégica e Desempenho Futuro Desejado para o País

Portugal é um dos países mais antigos do mundo. Nos seus quase nove séculos de história, pode orgulhar-se de ter tido, à escala planetária, uma profunda influência cultural, económica, arquitetónica e civilizacional. Não pode, pois, condenar-se a não estar entre os mais desenvolvidos, nem a não proporcionar aos seus cidadãos e residentes o acesso a elevados padrões de vida. **Portugal é um bom país para viver, e terá de ser um bom país para investir e trabalhar.**

É, pois, **um Portugal inovador, dinâmico, coeso, a crescer a ritmo elevado e a convergir com os países mais desenvolvidos da Europa que é desejado.**

Nesse sentido, a visão estratégica que se tem para o país assenta numa **economia aberta, diversificada, competitiva, sofisticada e inovadora**. Mas também num **Estado moderno, eficiente e indutor do crescimento económico**. E ainda num **sistema financeiro competitivo, num ambiente amigável para os negócios e numa cultura de crescimento económico**.

### Objetivos que Materializam a Visão Estratégica e Cenários de Evolução

**Sem reformas estruturais** não é plausível que nos venhamos a aproximar do nível de vida dos países mais desenvolvidos da Europa. Pelo contrário, face a praticamente a todos aqueles que já hoje são mais ricos do que nós, **a diferença que nos separa deles tornar-se-á ainda maior**.

A OCDE propõe várias medidas de reforma como forma de atenuar as pressões negativas sobre o PIB potencial pressupostas no cenário base. A primeira reforma estrutural preconizada pela OCDE consiste na **liberalização e na promoção da concorrência nos mercados de bens e serviços**. A realização de **reformas no mercado de trabalho** é suscetível de criar emprego e taxas de emprego crescentes impulsionam o crescimento real do PIB per capita. A inovação é um importante determinante da produtividade e do crescimento económico. A OCDE propõe igualmente o investimento público, em infraestruturas, como forma de estimular o crescimento económico e aumentar a qualidade de vida.

**Se o nosso país não concretizar reformas estruturais e os outros países o fizerem, cavar-se-á um fosso enorme entre o nível de vida do nosso país e o dos demais países da zona euro**. Face à média da zona euro o nosso diferencial per capita passará dos atuais EUR 13 322 para EUR 18 839 já em 2040 e para EUR 29 291 em 2060. Nessa altura **a produção de cada português não chegará a metade do valor da produção média da zona euro (49,2%)**. Isso não pode acontecer!

**Pelo contrário, Portugal terá de ir além dos demais países na promoção das reformas indutoras do crescimento económico**. Importa para isso estabelecer objetivos de crescimento ambiciosos, mas realistas. Estabelece-se como meta, que o PIB potencial per capita português atinja pelo menos EUR 63 171, em 2060. **Este objetivo implica mais do que triplicar o valor da produção de cada português no espaço de 40 anos**. Este valor exige um crescimento médio anual de 3,02%. Para atingir o objetivo pretendido são necessárias medidas adicionais às propostas pela OCDE, suscetíveis de originar um crescimento adicional do PIB potencial per capita. **Este cenário, embora ambicioso, é exequível**.

## 5. Políticas e Transformações Necessárias

### (i) Fatores Ideológicos e Institucionais

O crescimento económico tem causas próximas e causas institucionais mais remotas. Relativamente a estas salientam-se como cruciais:

- a criação da imagem de um país moderno, não corrupto e confiável;
- dispor de tribunais que funcionem eficiente e celeremente;
- dispor de instituições de regulação competentes, independentes e atuantes;

- que a comunicação social seja livre, independente, isenta e ativa;
- desenvolver uma ideologia e uma cultura de mérito,

Sendo certo que não se pretende a criação de uma sociedade onde a parte substancial da riqueza seja capturada e beneficie apenas uma pequena parte da população, pretende-se uma sociedade onde todos possam viver bem. Todavia, não se pode distribuir o que não se cria, o que não se produz. Se a criação de riqueza, a poupança e a acumulação de capital em mãos de cidadãos nacionais não forem estimuladas, **a pobreza tenderá a generalizar-se. O que se pretende é, pelo contrário, que a riqueza se generalize.** Para isso, não pode estimular-se a inveja, o horror à riqueza ou a ideia de que o mérito e o trabalho não são valorizados.

**O elevador social tem de ser ágil** e permitir que quem tenha valor, e o exprima através do seu trabalho, aufera as respetivas contrapartidas. Assim, **o facilitismo tem de ser substituído pela exigência.** A **ética do trabalho** e a **progressão de acordo com o mérito** têm de ser estimuladas. E, por fim, temos de ambicionar a ser uma sociedade sem grandes desigualdades, mas equilibrada por cima e não por baixo. Isto é, **não devemos ambicionar a ser todos iguais, mas todos pobrezinhos.** Devemos ambicionar a viver bem, numa sociedade equilibrada, onde existe igualdade de oportunidades à nascença, e em que toda a população beneficia da riqueza criada, mas em que cada um obtém a recompensa do seu esforço e do seu mérito. É nesse sentido que devem orientar-se, quer as políticas públicas, quer o discurso político.

Tudo isto assente na certeza de que **a riqueza é criada pela iniciativa privada**, concretizada por pessoas esclarecidas e livres, que com o investimento dos seus capitais e dos seus esforços criam ou desenvolvem produtos para colocação em mercados competitivos. **Importa, por isso, desligar a economia do Estado. Importa ligar a economia portuguesa ao mundo.**

## (ii) Administração Pública

É necessário exigir da administração pública o respetivo contributo para o incremento da **qualidade da governação do país.** Que crie, em tempo oportuno, e de modo claro, o **quadro de atuação dos agentes económicos** de modo que este não contenha incertezas. O Estado igualmente tem de se portar como uma pessoa de bem em todas as suas dimensões. **Os até agora tratados como utentes, têm de ser encarados como clientes.** A administração pública terá, pois, de estar à altura da ambição e das exigências do país, e terá de modernizar-se e de ser um fator de modernização do país. Para isso, é indispensável que esta seja dotada de dinâmica, designadamente na dotação de recursos humanos, que **é incompatível com o atual quadro de imutabilidade do emprego público, bem como com o atual quadro de remuneração e de incentivos.** Importa, pois, proceder à sua reformulação. Na gestão dos recursos, é necessária uma maior orientação para a obtenção de resultados, aproximando o quadro jurídico do trabalho em funções públicas do contrato individual do trabalho, nomeadamente através de alterações no regime jurídico do trabalho em funções públicas, que permita uma maior mobilidade que simplifique a transição entre serviços, e que facilite a modernização dos serviços e a gestão por desempenho.

A transformação digital do Estado, incluindo as vertentes da administração pública, justiça e saúde em muito poderá contribuir para a melhoria da qualidade e da produtividade dos serviços públicos. Importa, pois, acelerar essa transformação digital. Esta é também uma boa

oportunidade para que se reanalise o custo/benefício dos cerca de 13.000 organismos dependentes do Orçamento do Estado, devendo ser extintos ou reduzidos significativamente na sua dimensão aqueles não se justificarem na sua configuração atual. Note-se também que há muita “administração pública” escondida em Portugal. Referimo-nos a um conjunto alargado de instituições particulares que foram assumindo tarefas que competiam ao Estado. Todavia, estas instituições não deverão escapar aos princípios de exigência, de conduta transparente e de qualidade que se enunciaram nos parágrafos anteriores para a própria administração pública.

### **(iii) Quadro Macroeconómico**

O excessivo endividamento, além de ser consumidor de recursos, igualmente introduz um elevado grau de incerteza quanto à estabilidade financeira do país. Portugal tem um problema sério de dívida excessiva, particularmente dívida pública. **Um país muito endividado é um país relativamente ao qual se receia o aumento da carga fiscal.** Esta perspetiva, por sua vez, dissuade o investimento produtivo em favor de jurisdições onde essa perspetiva não se coloque. A incerteza acarreta a perda de oportunidades. O progresso económico robusto e sustentável é inconciliável com um quadro de instabilidade desta natureza.

Donde, é indispensável resolver o problema do nível de endividamento excessivo do Estado. **É urgente trazer o nível de dívida pública para valores próximos dos 90% do PIB,** em linha com a média da UE, e que isso não se conseguirá (de forma credível e sustentável) sem conter a despesa pública corrente para níveis igualmente em linha com a média da UE.

### **(iv) Reforço da Produtividade e da Competitividade**

#### **1) Desenvolvimento Tecnológico e Incorporação do Conhecimento na Produção**

**A incorporação de conhecimento de ponta na produção deve ser a prioridade das prioridades.** O PRR e todos os meios financeiros que se receberão da UE nos próximos anos são cruciais para promover essa evolução.

**Portugal tem de produzir bens e serviços complexos** que só os países desenvolvidos são capazes de idealizar e de produzir. Para isso **é preciso saber** e, sobretudo, **saber fazer.** É preciso saber usar a inteligência instalada nas universidades e centros de investigação. Nesse sentido, importa que os **investigadores e centros de investigação sejam avaliados pelo impacto que têm na sociedade e na economia,** e não apenas pela quantidade de artigos científicos que produzem. Além disso, **o incentivo à investigação aplicada deve ser uma prioridade.**

É também necessário **aproveitar a digitalização para vender bens e serviços internacionalmente,** para **modernizar competitivamente a indústria** e para **ser um operador internacional no mercado de soluções digitais.** Perdendo o comboio digital, Portugal perde o comboio do desenvolvimento.

Para estimular o investimento tecnologicamente avançado é necessário que se crie o enquadramento fiscal adequado. Nesse sentido, parece essencial que as start-ups tecnológicas e digitais inovadores tenham **benefícios fiscais específicos** num período inicial que poderão ser

estendidos por um período adicional se forem cumpridas determinadas metas. Também neste âmbito o **coinvestimento com mobilização de fundos europeus**, através de veículos adequados, é necessário. Os **incentivos fiscais** deverão privilegiar a **canalização de poupanças para startups** tecnológicas e digitais.

## 2) Gestão e Governo das Empresas

O conhecimento deve chegar às empresas igualmente nas dimensões da sua gestão e do seu governo, não apenas nas vertentes operacional e tecnológica, quer das empresas públicas, quer das privadas. É igualmente importante que se assegurem instrumentos, designadamente financeiros, que permitam uma adequada transação geracional. Nas empresas e institutos públicos os contribuintes devem ser tratados de forma idêntica aos acionistas das empresas de capital aberto, devendo pois ter acesso a informação detalhada sobre o seu desempenho e a consequente avaliação externa. As empresas e os institutos públicos devem estar sujeitos a mecanismos de avaliação e escrutínio não distintos das melhores práticas de governo, sendo crucial que nos processos de avaliação interna a meritocracia seja o elemento determinante do progresso e da recompensa.

## 3) Promoção do Investimento

É crucial a promoção do investimento de qualidade, isto é, o investimento que dê origem à produção de bens e serviços de elevada complexidade e elevado valor transacionável. **Chega de política de betão**. Portugal irá receber fundos comunitários superiores a 50 mil milhões de euros até 2029. Uma parte significativa desses fundos deve ser alocada à promoção do investimento, devendo privilegiar os projetos:

- dos setores de bens e serviços transacionáveis;
- que tenham dimensão escalável para terem relevância internacional;
- inovadores, tecnologicamente avançados e incrementadores da produtividade;
- que assentem numa cadeia de valor global;
- que permitam usar os recursos naturais valiosos existentes no país;
- que induzam à produção de produtos complexos independentemente do setor de atividade;
- que possam fazer uso do conhecimento e das capacidades produtivas já existentes para elaborar nossos produtos que possam aproveitar as competências já instaladas.

Além disso, deve adotar-se uma política de incentivos flexíveis e que não conduza a desperdício de recursos. Impõe-se igualmente:

- uma estratégia de apoios numa lógica de opções reais e apoio com base nos resultados (ex-ante e ex-post por uma estrutura especializada e competente);
- uma política de incentivos transparente e que não discrimine os investidores nacionais;
- que o país disponha de infraestruturas de qualidade;
- que o país continue a gerar e seja capaz de reter talento;
- que o país disponha de custos de energia baixos e competitivos;

e que combata a burocracia e, sobretudo, a incerteza administrativa. A incerteza quanto à conduta e interpretação da administração pública afasta o investimento.

O AICEP deve, para lá da atração do investimento, desenvolver uma preponderância exportadora. Além disso, defenda-se que as **embaixadas** portuguesas tenham como uma das suas prioridades a diplomacia económica, particularmente a promoção das exportações, e que sejam **avaliadas em função do incremento que ajudam a obter para as exportações**. Por fim, importa mobilizar a diáspora portuguesa, particularmente no investimento e na conquista de mercados.

#### **4) Recursos Naturais, Agricultura e Água**

**Portugal tem de explorar eficientemente os seus recursos naturais.** Portugal tem de saber fazer melhor uso da terra, da água, do mar e do subsolo. A agricultura e as atividades do mar têm de ser expandidas e gerar produtos de maior valor acrescentado. **Portugal tem de saber gerir melhor a água.** Portugal não pode ficar bloqueado na exploração dos escassos recursos minerais que possui. O combate aos incêndios florestais e a gestão florestal terão de dar um grande contributo para o cumprimento dos objetivos de sustentabilidade ambiental com que o país se comprometeu.

#### **5) Reforma do Mercado de Bens e Serviços**

Para assegurar um crescimento económico robusto Portugal tem de assegurar que os mercados de bens e serviços, incluindo aqueles onde atua o Estado, são **abertos e estão sujeitos a concorrência**. A **contratação pública** não pode restringir a concorrência em nome de outros valores. **O país não pode ter mecanismos de proteção dos denunciadores de cartéis ou conluios menos robustos do que os adotados em outros países civilizados.** Os reguladores setoriais e a autoridade da concorrência têm de atuar eficientemente. Não podemos comparar desfavoravelmente com outros países desenvolvidos nos indicadores internacionais de abertura de mercados e regulação. Temos de ter um bom ambiente de negócios.

#### **6) Mercado de Trabalho**

O mercado de trabalho português é rígido e pouco flexível. **A legislação laboral assenta numa lógica de proteção do emprego em vez da proteção do trabalhador.** Importa evoluir para um modelo de **flexisegurança** que garanta equilíbrio entre segurança das pessoas e flexibilidade laboral. Além disso, são necessários **novos arranjos contratuais mais flexíveis**. Importa reintroduzir o mecanismo do **banco de horas**. Impõe-se que sejam adotadas **políticas ativas de emprego** que incluam **sistemas de aprendizagem ao longo da vida** que favoreçam o aumento da empregabilidade e da produtividade. Além disso, que o sistema de segurança social assegure o **apoio financeiro em períodos de transição de postos**, mas que os seus beneficiários igualmente se constituam em **efetivos deveres de formação**, de **procura ativa de emprego** e **recetividade a novas ofertas de trabalho**. Por fim, importa que o Estado deixe de impor a extensão das convenções coletivas de trabalho a todos num sector, e que **seja incentivado que as empresas procurem estabelecer acordos de empresas com os representantes dos seus trabalhadores**, de forma a melhor se adaptarem às suas circunstâncias e características.

## 7) Natalidade, Idade Legal da Reforma e Imigração

Portugal tem um **problema demográfico sério** que tem de ser resolvido com políticas robustas de incentivo à natalidade. Porém, essas políticas só produzirão efeitos com um desfasamento de um quarto de século. Urge a sua implementação, mas estas não serão capazes de resolver o problema de escassez de recursos humanos para o crescimento nos próximos anos. Assim, importa adotar igualmente outras medidas.

Assim, no imediato importa que **o país saiba aproveitar as pessoas mais experientes que queiram (continuar a) colocar as suas competências ao serviço da sociedade**. A sua participação deve ser incentivada, mas não imposta, nem deve implicar o bloqueamento da progressão dos mais jovens.

Além disso, é decisivo que o país consiga **atrair gente jovem e talentosa**. Isso implica uma política de imigração generosa, que atrai talento.

## 8) Fiscalidade

**Portugal é um desastre em matéria de competitividade fiscal**. Assim acontece não só porque a carga fiscal sobre as empresas, as transações comerciais e as pessoas é absurdamente alta, como o país é o exemplo do que não ser um país competitivo em matéria de estabilidade e certeza fiscal, bem como da criação de incentivos.

Assim, importa, antes de mais **acabar com a instabilidade** do quadro legislativo. Para isso, importa acabar com a prática de introdução sistemática de alterações pontuais nas leis de aprovação dos orçamentos do Estado. As alterações fiscais devem ser esporádicas, justificadas e decididas autonomamente e independentemente do OE e têm de ser norteadas por princípios de racionalidade económica e justiça fiscal, e não como variável de equilíbrio do orçamento.

Em simultâneo com as alterações da legislação fiscal têm de ser publicadas todas as normas regulamentares e tornada clara a interpretação da Autoridade Tributária. **É preciso acabar com a incerteza**. A conduta da Autoridade Tributária tem de se pautar pela busca da justiça fiscal e não meramente por objetivos de receita fiscal.

Os **incentivos fiscais** devem ser os necessários para atrair e estimular investimento e poupança, mas devem ter **materialidade**. O Programa Semente e a Remuneração Convencional do Capital Social são exemplos de boas ideias desperdiçadas pela falta de substância da sua parametrização.

Também importa assegurar competitividade da carga fiscal do país. Na realidade, **a ausência de competitividade fiscal**, além de outros efeitos, **implica** perda de capacidade de atração do investimento para setores transacionáveis, **salários mais baixos e empresas mais endividadas**. De facto, mais impostos implicam salários mais baixos. **O país precisa, pois, de ser globalmente competitivo do ponto de vista fiscal**.

**É crítico que o seja em todos os domínios da carga fiscal face a Espanha.**

Neste contexto, em matéria de impostos incidentes sobre os rendimentos gerados pelas empresas, propõe-se:

- a eliminação imediata de todas as derramas sobre o IRC;
- redução imediata da taxa de IRC para start-ups para 15%, tal como Espanha acaba de anunciar;

- a **redução da taxa “all in” de tributação das empresas para 15%, mediante a eliminação imediata de todas as derramas que incidem sobre a taxa base e a redução progressiva mas célere desta para esse valor;**

- propõe-se igualmente que a taxa de retenção na fonte para dividendos pagos, tanto a empresas como a pessoas singulares, se reduza, logo que possível, para 18%.

No imediato, e para que não fiquem dúvidas, repete-se: **em todos os domínios, Portugal tem de ter uma carga fiscal inferior à espanhola.**

Tendo em vista **assegurar neutralidade fiscal ao nível da estrutura de capitais das empresas**, e deixar de incentivar fiscalmente o financiamento com dívida, propõe-se que todo o capital próprio das empresas possa dar origem a um custo fiscal calculado à taxa de 7%, sem se diferenciar entre aumentos de capital ou capital já existente. Estar-se-á desta forma a incentivar a capitalização das empresas, em alternativa ao seu endividamento e ao excessivo crédito bancário.

#### **(v) Inclusão Social e Coesão Territorial**

**O crescimento e o desenvolvimento económico têm de aproveitar a todos.** Não se pretende uma sociedade em que grande parte da riqueza é apropriada por uma pequena parte da população e não beneficia a população no seu todo. Todavia, igualmente importa, como referido anteriormente, que haja o incentivo à produção e a compensação de acordo com o mérito.

A primeira e, provavelmente, **mais importante forma de inclusão social é a educação e o acesso ao conhecimento.** Nos tempos atuais, há o perigo de aumento do fosso entre pessoas digitalmente incluídas e excluídas ou competentes e incompetentes. Assim, o Estado tem de garantir as condições para que cada um tenha à nascença todas as condições para atingir o seu máximo potencial, e não fica excluído do acesso à educação e ao conhecimento por ter nascido em família pobre. No imediato, **há que dar esperança a quem vive na pobreza.** Em particular, deverão merecer **especial atenção os jovens que não trabalham nem estudam**, tratando da sua inclusão social.

Além disso, importa **acompanhar e apoiar os mais frágeis ao longo da vida e na velhice.** É, pois, uma sociedade solidária aquela que se pretende obter.

**O desenvolvimento tem de implicar coesão territorial.** Tem de chegar a todo o país.

A **majoração dos incentivos** para investimento fora dos grandes centros de Lisboa e Porto, particularmente quando estejam em causa a criação de centros de serviços digitais cuja proximidade a fornecedores de determinados inputs não é determinante para a competitividade, pode ser uma boa iniciativa. Importa, igualmente, de uma vez por todas **descentralizar serviços da administração pública.** Neste contexto, pode **aproveitar-se a revolução digital para desenvolver cidades de média dimensão no interior do país**, sem prejuízo do papel relevante que as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto terão de ter no crescimento económico nacional.

## Parte 1. O Desempenho da Economia Portuguesa nos Últimos 20 anos, suas Condicionantes e Determinantes

**Objetivo: O objetivo desta parte é caracterizar o desempenho da economia portuguesa nos últimos 20 anos, identificando os fatores que a têm condicionado e que têm determinado um crescimento inferior ao desejável.**

### 1.1. Crescimento Absoluto e Relativo da Economia Portuguesa e sua Competitividade

A economia portuguesa registou um desempenho positivo nas últimas décadas do século XX. O crescimento médio verificado entre 1961 e 2000 foi de 4,44% ao ano, o que equivale a dizer que neste período o PIB português evoluiu a um ritmo que permitiu a sua duplicação a cada 16 anos. Todavia, entre 2001 e 2019 o crescimento ocorreu a um ritmo muito mais lento: apenas 0,73% ao ano em média. **A este ritmo demorará 95 anos a duplicar a produção.** A ter-se mantido o ritmo de produção registado nos 40 anos antecedentes, a produção em 2019 teria sido, em termos reais, 2,25 vezes a produção registada à entrada do século, e não apenas (como de facto aconteceu) cerca de 15% superior.

Estes números, por si só, justificam uma preocupação acentuada com o desempenho que a economia portuguesa tem vindo a manifestar nos últimos 20 anos. Acresce que, no mesmo período, não só **outros países da União Europeia (UE) cresceram a ritmos bem mais robustos**, como a própria UE e a zona Euro globalmente consideradas registaram níveis de crescimento superiores aos da economia portuguesa. Na realidade, neste período, a UE cresceu à taxa média de 1,44%, a zona Euro à taxa média de 1,38% e alguns países tiveram desempenhos incomparavelmente superiores ao português (vide Tabela 1). É esse o caso, por exemplo, da Polónia (cresceu à taxa média 3,82%, 4,3 vezes a contabilizada por Portugal) e da Irlanda (5%/5,6 vezes).<sup>1</sup>

Também em termos de PIB per capita, em paridade de poderes de compra, a evolução registada

---

<sup>1</sup> Não se ignora que a Irlanda registou um crescimento excecional de 25,2% do PIB em 2015, fruto da contabilização como formação bruta de capital do país dos ativos das multinacionais que deslocaram a sua sede para lá. Todavia, excluindo 2015, a taxa de crescimento média registada entre 2001 e 2019 é de 3,63% e a de 2001 a 2013 tinha sido de 2,4%, sempre claramente acima do desempenho português.

mostra que os últimos anos foram de divergência com a UE, contrariando a evolução registada nas décadas antecedentes. **O PIB per capita português em 2019 ascendeu a 79% do valor médio da UE, bem abaixo dos 86% atingidos no ano 2000, regredindo à situação em que nos encontrávamos no início da década de noventa.** Além disso, a produção média per capita em Portugal continua muito abaixo da registada em países como a Alemanha (65%), a Dinamarca (61%) ou a Holanda (62%). Em contrapartida, países como a Polónia e a Hungria que tinham um PIB per capita muito abaixo do português em 2000, praticamente já igualaram o nosso país.

Em concomitância com a evolução registada no PIB, **a economia portuguesa tem igualmente revelado falta de competitividade em outros indicadores e formas de apreciação.** Assim, por exemplo, no IMC World Competitiveness Ranking de 2020 Portugal ocupa apenas o 37º lugar, sendo que em 2000 era considerado o 28º país mais competitivo do mundo, tendo neste período sido ultrapassado por 10 países e apenas conseguido deixar um outro para trás. No que respeita ao indicador de desempenho na componente económica, a evolução é ainda mais negativa: de 16º em 2000, o país passou para 41º em 2020.<sup>2</sup>

**Também no Índice de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas, Portugal ocupa somente a 38ª posição,** indicando que há 37 países no mundo que proporcionam aos seus cidadãos o acesso a padrões de vida mais elevados, conjugando a expectativa de vida longa e saudável, o acesso ao conhecimento e a rendimento. **Uma vez mais a evolução foi de retrocesso, dado que em 2000 a posição do país era a 28ª.**<sup>3</sup>

A evolução negativa registada pela economia portuguesa materializa-se ainda em outros indicadores. Assim, por exemplo, entre 2000 e 2019 **a população estagnou** (na realidade registou um pequeno decréscimo) **e envelheceu**, pois o peso das pessoas com pelo menos 65 anos aumentou de 16% (2000) para 22% (2018).<sup>4</sup> Em paralelo, o número de emigrantes permanentes registado entre 2008 e 2019 ascendeu a 430 552.<sup>5</sup> Ainda assim, fruto da ausência de dinâmica económica, **a taxa de desemprego aumentou** de 4,1% para 6,5%, registando um valor médio no período de 9,0% e tendo chegado a atingir 16,4% (2013). Na realidade, neste período, o número de pessoas com emprego na economia portuguesa diminuiu em 77,7 mil, sendo que no conjunto da UE a mesma variável registou um incremento de quase 25 milhões

---

<sup>2</sup> Fonte: IMD World Competitiveness Center.

<sup>3</sup> Fonte: Human Development Report 2002 & 2020.

<sup>4</sup> Exceto quando indicado o contrário, a fonte das estatísticas usadas nesta secção é a AMECO.

<sup>5</sup> Fonte: INE - Estimativas Anuais de Emigração.

(19,1 dos quais na zona Euro). **Trata-se, pois, de uma economia que tem registado uma enorme incapacidade para criar emprego.**

## 1 – Taxas de Crescimento do PIB e do PIB Per Capita (PPC)

	Taxa de Crescimento do PIB (Média Anual)											PIB 2019		Taxa de Crescimento do PIB Per Capita (PPC) (Média Anual)			PIB Per Capita 2019 (PPC)		PIB Per Capita (PPC) (Portugal/Outros)		
	1961-2019	1971-2019	1981-2019	1991-2019	2001-2019	Anos 60	Anos 70	Anos 80	Anos 90	Anos 00	Anos 10	1990 = 100	2000 = 100	Anos 90	Anos 00	Anos 10	1990 = 100	2000 = 100	1990	2000	2019
União Europeia	n.d.	2.19	1.89	1.71	1.44	n.d.	3.51	2.31	2.16	1.56	1.56	162.78	130.84	3.82	4.38	3.87	314.64	210.88	0.79	0.86	0.79
Zona Euro	2.78	2.15	1.81	1.66	1.38	5.88	3.82	2.31	2.23	1.39	1.38	157.75	126.31	3.84	3.86	3.54	290.23	194.64	0.69	0.75	0.74
Dinamarca	2.43	1.94	1.88	1.79	1.46	5.20	2.39	2.17	2.45	0.98	1.94	167.15	128.42	4.32	4.24	4.07	330.46	209.91	0.65	0.66	0.61
França	2.79	2.18	1.81	1.62	1.42	5.70	4.10	2.44	2.02	1.46	1.38	156.91	127.36	3.64	3.63	3.60	280.58	189.40	0.67	0.72	0.74
Alemanha	n.d.	1.96	1.71	1.62	1.35	n.d.	3.08	2.02	2.17	0.77	1.93	153.12	126.48	3.42	3.43	4.33	289.68	206.84	0.61	0.69	0.65
Portugal	3.24	2.53	1.95	1.57	0.89	6.05	5.62	3.22	2.92	0.95	0.83	152.18	114.48	4.66	4.10	3.30	311.60	194.03	1.00	1.00	1.00
Polónia	n.d.	n.d.	n.d.	3.79	3.82	n.d.	n.d.	n.d.	3.72	4.01	3.64	291.60	202.16	5.55	6.73	5.98	557.69	322.51	1.90	1.77	1.06
Grécia	2.85	1.69	0.92	0.95	0.40	8.50	5.53	0.79	2.06	2.77	-1.97	130.25	102.36	3.72	5.11	0.11	231.22	157.36	0.88	0.97	1.19
Irlanda	n.d.	5.00	5.06	5.64	5.00	n.d.	4.94	3.12	6.93	3.69	6.30	460.95	234.70	7.80	4.43	7.80	642.48	292.33	0.86	0.63	0.42
Itália	2.38	1.71	1.16	0.77	0.40	5.77	4.02	2.45	1.51	0.54	0.26	122.87	104.00	3.61	3.07	2.48	237.85	163.38	0.63	0.70	0.83
Holanda	2.83	2.29	2.11	2.14	1.55	5.39	3.46	2.03	3.32	1.67	1.43	180.17	130.06	4.83	4.30	2.93	311.15	186.79	0.61	0.59	0.62
Hungria	n.d.	n.d.	n.d.	2.29	2.66	n.d.	n.d.	n.d.	1.37	2.51	2.80	n.d.	160.43	3.42	6.65	5.25	415.25	291.01	1.41	1.59	1.06
Espanha	3.40	2.57	2.29	2.12	1.85	7.78	3.87	2.86	2.66	2.65	1.06	179.66	136.40	4.30	4.88	2.76	308.88	195.42	0.86	0.87	0.87
Mundo	3.48	3.09	2.90	2.82	2.92	5.57	4.02	3.15	2.63	2.87	2.96	223.41	169.90	3.50	4.96	3.73	318.95	220.81	2.12	2.36	2.07
OCDE	3.06	2.59	2.37	2.12	1.90	5.65	3.62	3.18	2.57	1.77	2.02	181.59	139.75	3.83	3.65	3.44	281.26	188.96	0.71	0.77	0.79
Países de Médio Rendimento	4.36	4.34	4.39	4.68	5.53	3.99	4.51	3.43	2.99	5.66	5.39	380.40	281.25	3.17	6.19	4.95	391.10	282.18	6.73	7.80	5.36
Países de Baixo e Médio Rendimento	4.59	4.41	4.21	4.50	5.36	5.17	5.61	3.25	2.78	5.77	4.95	364.85	268.40	3.65	7.21	4.68	437.67	297.60	4.64	5.06	3.30
Países de Elevado Rendimento	3.09	2.62	2.38	2.15	1.93	5.65	3.71	3.13	2.59	1.86	2.00	182.97	140.50	4.11	3.83	3.31	289.80	189.66	0.65	0.69	0.70

Obs.: Cálculos Baseados nos Dados Banco Mundial (World Development Indicators). Série do PIB per capita para a Hungria tem início somente em 1992.

**Acresce que grande parte do emprego é de baixo valor acrescentado, o que faz com que uma boa parte dos trabalhadores aufera o salário mínimo ou um valor próximo do salário mínimo.** Portugal é, aliás, o segundo país da Europa, no que respeita ao peso dos trabalhadores que auferem o salário mínimo ou um pouco acima deste valor. De facto, de acordo com Eurofund (2020)<sup>6</sup>, em 2017 20% dos trabalhadores portugueses ganhavam entre 90% e 110% do salário mínimo, sendo esta proporção de 21% na Roménia e de 9% em média na UE. Embora o salário mínimo nacional não compare mal com o resto da Europa (o 12º mais alto) e tenha vindo a crescer ao longo do tempo, a evolução dos salários em geral não tem tido a mesma evolução. Fruto disso, o rácio entre salário mínimo nacional e o salário mediano é já de 61%, quando em 2000 era de apenas 46% (dados da OCDE). Aliás, **os salários médios em termos reais, em Portugal, decresceram cerca de 3% face a 2000** (dados da OCDE). Urge, pois, inverter esta situação criando empregos de maior valor acrescentado.

Ainda como manifesta ausência de dinâmica da economia portuguesa, desde o ano 2000, pode apontar-se o facto de esta ser **apenas a vigésima quarta entre as vinte oito que integravam a UE à data da saída do Reino Unido em termos da expansão do stock de capital.** De facto, em termos reais, o stock líquido de capital de Portugal aumentou apenas 24%, entre 2000 e 2019, sendo que em média na UE aumentou 33% no mesmo período e em seis países (Estónia, Lituânia, Irlanda, Roménia, Polónia e Bulgária) mais do que duplicou. Em concomitância, o peso da formação bruta de capital no PIB reduziu-se de 29% (2000) para 19% (2019). Talvez ainda mais significativo, **a eficiência marginal do capital investido desde 2000, em termos médios, foi de somente 4,4%, muito abaixo do valor médio registado nos 40 anos anteriores (24,5%) ou mesmo nos dez anos antecedentes (15,2%).** Tal nível de eficiência afigura-se ainda não só pouco mais do que metade do registado na UE no mesmo período (que contabilizou uns modestos, mas ainda assim muito superiores, 7,3%), como **bem inferior à soma de uma razoável taxa de depreciação do capital** (por exemplo, 10% equivalentes a uma vida média útil de 10 anos) e **uma aceitável taxa de juro isenta de risco** (por exemplo, 1%).

A produtividade aparente do trabalho cresceu a uma taxa média anual razoável (2,7%)<sup>7</sup>, mas como se melhor se explicitará adiante a tendência de eficiência do fator trabalho parece ser de

---

<sup>6</sup> Eurofund (2020), Industrial Relations Minimum wages in 2020: Annual review, acedido em: <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2020/minimum-wages-in-2020-annual-review>.

<sup>7</sup> Taxa calculada a partir da produtividade aparente do trabalho calculada pela Pordata a partir de dados do INE - Contas Nacionais Anuais (Base 2016).

estagnação.<sup>8</sup> Além disso, **no que respeita à produtividade total dos fatores**<sup>9</sup>, que mede a eficiência com que a economia combina a totalidade de seus recursos para gerar produto, e que pode ser vista como um indicador de incorporação do progresso tecnológico no processo produtivo, a variação registada pela economia portuguesa no período em análise (2000-2019) é de somente 6,7%. Nesta matéria **o desempenho do país ficou muito aquém do patenteado por países como a Roménia (70,6%), a Letónia (64,2%) ou a Eslováquia (44,5%), bem como da média da UE (9,6%)**. Este desempenho é, uma vez mais, muito inferior ao registado nos 20 anos antecedentes a 2000, altura em que a produtividade total dos fatores da economia portuguesa progrediu 31,3%, bem acima do valor registado pelos EUR15 (23,3%).

Assim, não é surpresa não só que, no período 1990-2000, o produto potencial e o produto potencial per capita tenham crescido a ritmos muito mais intensos nos 10 anos iniciais que nos 19 anos seguintes, como o contributo da intensidade capitalística ter sido muito mais intenso no final da década de noventa do que nas primeiras duas décadas do novo milénio (ver Tabela 2). Na realidade, dos 2,6% ao ano de crescimento do PIB real per capita (calculado com dados da OCDE), metade deveu-se ao aumento do capital por trabalhador. A parte restante foi determinada, de forma praticamente equitativa, pela tendência de aumento da produtividade do fator trabalho (0,5%), da contribuição da taxa de emprego (0,5%) e da proporção da população em idade ativa (0,4%).

Tabela 2 – Taxas de Crescimento do PIB Potencial e Fatores de Crescimento do PIB Potencial Per Capita

Período	Taxa de Crescimento do PIB Potencial PPC	Taxa de Crescimento do PIB Potencial pc PPC	Produtividade do Fator Trabalho	Capital por Trabalhador	Taxa de Emprego Potencial	Participação da Força de Trabalho
1990-2000	3.0%	2.6%	0.5%	1.3%	0.5%	0.4%
2001-2019	1.0%	1.0%	0.0%	0.9%	0.1%	-0.1%
1990-2019	1.7%	1.6%	0.2%	1.1%	0.2%	0.1%

Obs.: Cálculos elaborados com base nos dados do OCDE Economic Outlook nº 108. A metodologia aplicada foi a que consta de Guillemette e Turner (2018), *The Long View: Scenarios for the World Economy to 2060*, OECD Economic Policy Paper no. 22.

<sup>8</sup> Na realidade, a *Trend Labour Efficiency* calculada pela OCDE aumentou apenas 1,6% em 20 anos (2000-2020).

<sup>9</sup> Como calculado pela AMECO.

No período subsequente (2001-2019), o contributo da intensidade capitalística baixou para 0,9%, mas ainda assim se constituiu como o grande fator de crescimento do PIB per capita real. A evolução da percentagem da população ativa na população total deu um contributo negativo e a produtividade do fator trabalho deu um contributo nulo e, por isso, inferior ao que se tinha verificado na década antecedente. **Em suma, a juntar aos fatores demográficos, o país revelou-se menos capaz de acelerar o crescimento por via da acumulação de capital e igualmente se mostrou incapaz de estimular o crescimento da produtividade do fator trabalho.**

A tudo isto acresce que **nos últimos 20 anos a economia portuguesa pode ser apontada como um exemplo de crescimento não sustentável, por assente em *debt steroids*.** Em termos de dívida pública, o seu peso no PIB passou de 54,2% (2000) para um valor que se estima em 117,2% (2019). Por sua vez, a dívida externa líquida em percentagem do PIB aumentou 58 pontos percentuais, estimando-se que tenha atingido um peso de 84,3% em 2019, sendo que em 2000 era de somente 26,4%, tendo mesmo ultrapassado 100% entre 2012 e 2015.<sup>10</sup> A evolução da dívida pública deve-se fundamentalmente à evolução da despesa pública, dado que esta em percentagem do PIB não diminuiu, como aconteceu em média com os países da UE onde passou de 45,9% do PIB em 1995, para 42,7% em 2019. Em Portugal a despesa corrente evoluiu de 37,4% do PIB em 1995, para 40% em 2019 e para 45,8% em 2020. Esta despesa pública, que se materializou sobretudo em benefícios sociais, que passaram de 10,8% do PIB em 1995, para 18,5% em 2020, não teve um efeito multiplicador significativo na dinâmica produtiva, dado que como se viu o crescimento económico no período foi muito reduzido.<sup>11</sup>

Por fim, **importa igualmente registar, agora como aspeto positivo, o aumento do grau de abertura da economia**, que passou de 66% (1990) e 67% (2000) para 87% (2019), tendo as exportações evoluído de 28% (2000) para 44% (2019) do PIB, **salientando-se ainda mais em particular o saldo positivo da balança de bens e serviços registado desde 2013.**

---

<sup>10</sup> Fontes de Dados: DGO/MF, BP e INE, acedidos através do Pordata.

<sup>11</sup> Cálculos efetuados com base em dados da AMECO.

## 1.2. Evolução Previsível da Economia Portuguesa sem Alterações Estratégicas

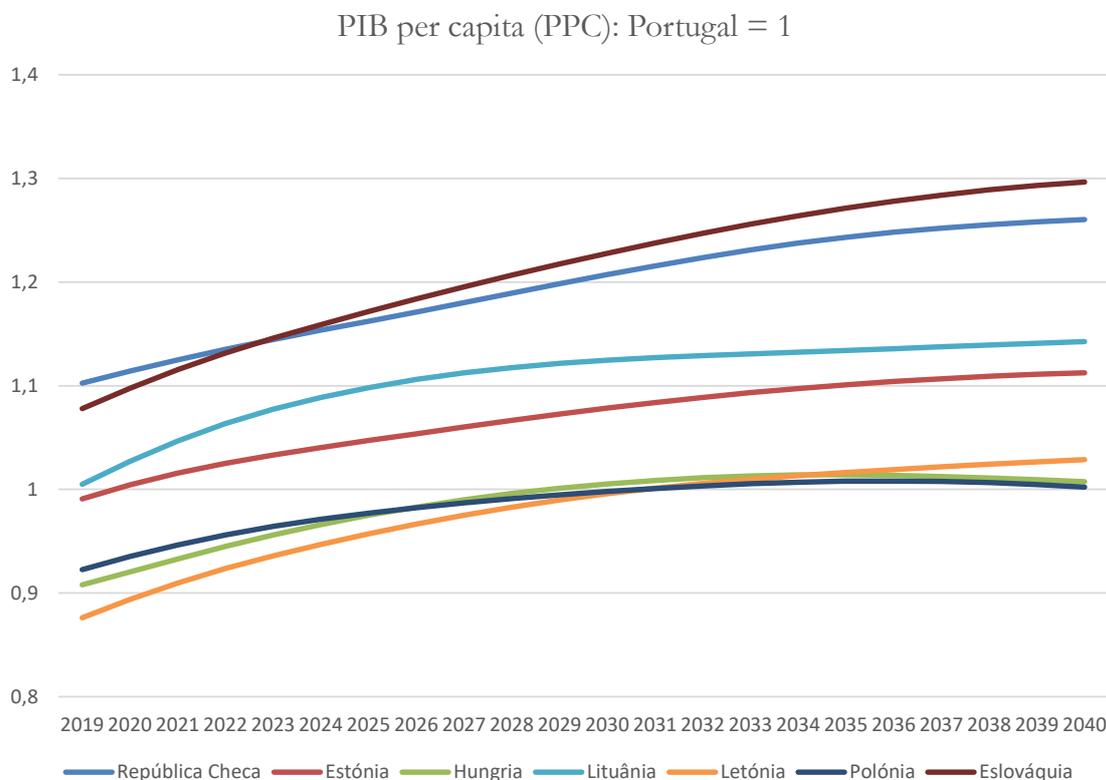
A secção anterior tornou patente o baixo desempenho da economia portuguesa registado nos 20 últimos anos. Sem prejuízo de se voltar ao tema na Parte II deste documento, importa agora tomar nota que, a não ser invertida a situação, os portugueses evoluirão para um nível de empobrecimento relativo que seguramente não desejam. Na realidade, se países de elevado crescimento continuarem a progredir e Portugal não inverter a sua trajetória, dentro de 10 anos a produção per capita potencial em Portugal não irá além de 35% da do Luxemburgo, 41% da Irlanda, 64% dos Países-Baixos, 66% da Suécia ou 68% da Dinamarca. Assim, a este ritmo, daqui a 10 anos a produção per capita de cada português será inferior a 40% da produção per capita de outros povos da Europa. Seguramente **nenhum cidadão nacional deseja ser condenado ou condenar-se a não ser capaz de produzir sequer metade daquilo que produz um cidadão de outro país da UE e, conseqüentemente, a viver com menos de metade do seu rendimento.**

Além disso, outros países agora não mais desenvolvidos que o nosso ultrapassar-nos-ão ou deixar-nos-ão para trás. Para que se tenha uma ideia da tendência de evolução que se perspectiva, o Gráfico 1 reporta o valor relativo que a OCDE prevê para o PIB real potencial per capita para um conjunto de países que atualmente estão atrás ou muito próximos de Portugal neste indicador.<sup>12</sup> Neste gráfico reporta-se o valor do PIB real per capita potencial de cada um desses países (Portugal igual a 1,0), e aí se vê que até 2040 todos os países considerados ganharão espaço face a Portugal, tornando-se bastante mais produtivos em termos per capita que o nosso país (casos da República Checa, Eslováquia, Lituânia e Estónia) ou eliminarão totalmente o gap que atualmente registam (casos da Hungria, Letónia e Polónia).

---

<sup>12</sup> Fonte: OCDE Long-term baseline projections, No. 103.

Gráfico 1 – Evolução Projetada pela OCDE para PIB Potencial Per Capita



Obs.: Calculado a partir de dados obtidos na base de dados OCDE Long-term baseline projections, No. 103.

Importa adicionalmente ter consciência que, de acordo com as referidas projeções da OCDE, Portugal que em 2000 era o 14º país entre os 23 da UE incluídos nessas projeções,<sup>13</sup> era já o 18º em 2019 e prevê-se que seja o 22º já em 2031. Nessa data apenas superaremos a Grécia em termos de produção real per capita.

**Note-se que já hoje se sofrem as consequências do fraco crescimento registado.** A Tabela 3 projeta o montante do PIB per capita que teria sido atingido se tivéssemos crescido desde 1990 a determinados ritmos *benchmark*. Assim, **se tivéssemos sido capazes de crescer em todo o período ao ritmo a que o país cresceu nos anos 90, o produto per capita seria superior ao verificado em 7430 dólares, o que teria permitido praticamente eliminar o diferencial face à média da UE.** Na realidade, nesse cenário o nosso PIB per capita atual seria igual a 95% do valor médio europeu. Se tivéssemos crescido a ritmos mais elevados, como foram capazes de o fazer

<sup>13</sup> Note-se que as projeções não incluem todos os países da UE, dado que nem todos são membros da OCDE. Na realidade apenas inclui 23 países que são ou foram membros da UE.

países como a Polónia e a Irlanda, dado o ponto de partida registado em 1990, teríamos já passado a fazer parte do grupo de países mais ricos da UE.

Tabela 3 – Projeção do PIB Per Capita de 2019 com Crescimento desde 1990 a Ritmos *Benchmarks*

	Efetivo (2019)	Com Crescimento Igual a		
		PT Anos 90	Polónia	Irlanda
PIB Per Capita	36639	44069	65575	75546
Diferencial Absoluto	0	7430	28936	38906
Diferencial Relativo	1,00	1,20	1,79	2,06
Face a EU	0,79	0,95	1,41	1,62

Obs.: Cálculos Baseados nos Dados Banco Mundial (World Development Indicators).

Não crescer tem, pois, consequências no nível absoluto e relativo da qualidade de vida dos portugueses. Importa, disso, tomar consciência.

**Um país com uma história tão longa e rica como a de Portugal não pode deixar de aspirar a fazer parte do grupo de países mais desenvolvidos e, conseqüentemente, daqueles que proporcionam melhores condições de vida aos seus cidadãos.** Para que isso aconteça é necessário, porém, que a trajetória registada nos últimos anos seja substancialmente invertida. A Tabela 4 apresenta o diferencial de taxas de crescimento que Portugal terá de registar em determinados horizontes temporais, de modo a igualar o nível de produção per capita de determinados países. Assim, por exemplo, se quisermos igualar a Dinamarca ou os Países-Baixos no prazo de 20 anos, teremos de crescer, respetivamente, 2,48 e 2,43 pontos percentuais acima do registado por estes países. Para igualar a média da zona Euro teremos de superar a taxa de crescimento dos países da moeda única em 1,48 pontos percentuais ao ano. Para atingirmos o nível de desenvolvimento económico dos países de elevado rendimento (na classificação do Banco Mundial) teremos de acrescentar à taxa de crescimento desses países 1,76 pontos percentuais cada ano. É, pois, grande (e urgente) o desafio que nos espera. Para atingir o nível de PIB per capita (PPC) já hoje registado por países como os Países-Baixos ou a Dinamarca num horizonte de 10 (20 anos) termos de crescer a taxas de, respetivamente, 4,98% (2,46%) e 5,09% (2,51%).

Tabela 4 – Diferencial de Taxas de Crescimento para Atingir Níveis de Produção Per Capita de Outros Países

	HOL	DIN	UE	Euro	PRE
Diferencial das Taxas de Crescimento para Igualar PIB PC (PPC) em 20 Anos					
$g_1 - g_2$	2.43%	2.48%	1.20%	1.48%	1.76%
Tempo que Demora a Igualar PIB PC (PPC) por Diferencial de Crescimento					
$g_1 - g_2 = 1\%$	48.58	49.62	23.97	29.66	29.66
$g_1 - g_2 = 0,5\%$	97.15	99.24	47.94	59.32	59.32
Taxa de Crescimento Que Permite Igualar o PIB PC (PPC) Atual de Outros Países					
Em 10 Anos	4.98%	5.09%	2.43%	3.01%	3.59%
Em 20 Anos	2.46%	2.51%	1.21%	1.49%	1.78%

Obs.: Cálculos Baseados nos Dados Banco Mundial (World Development Indicators).  $g_1$  representa a taxa de crescimento para Portugal e  $g_2$  representa a taxa de crescimento para outros países. PRE representa os países de elevado rendimento.

Todavia, o país não está condenado a não crescer, nem está condenado a ser menos desenvolvido que outros. Se outros países conseguem, e se nós próprios conseguimos no passado, é possível voltar a crescer a ritmos que nos conduzam para a convergência com os países mais desenvolvidos da UE, invertendo a trajetória atual que nos levará muito rapidamente à sua cauda. Para que isso aconteça será necessário, como mais adiante se explicitará, adotar as políticas para isso adequadas. Talvez **o primeiro passo** para o efeito **seja tomar consciência que, já hoje, todos nós, sofremos as consequências da trajetória verificada.** É inequívoco que a interrupção da trajetória de crescimento e de convergência que se vinha a registar até ao final do século passado, implicou cortar vários milhares de euros à produção e ao rendimento de cada um de nós. **Tivesse sido outro o caminho seguido e hoje muitos mais portugueses se sentiriam, de facto, pertencentes a um país desenvolvido, com padrões de vida similares aos mais elevados que a Europa regista.**

### 1.3. Causas Fundamentais do Crescimento Económico

#### 1.3.1 Fatores Institucionais

O crescimento económico tem causas próximas, onde se inclui tudo que tenha impacto imediato no capital, no trabalho e na produtividade, como a estabilidade macroeconómica, as privatizações, o ambiente de negócios, a competitividade fiscal e a solidez e eficiência do setor bancário. **Todavia, igualmente tem causas fundamentais, mais remotas.** Entre estas incluem-se a qualidade das instituições, a cultura e a ideologia que ultimamente determinam ou condicionam as políticas e a atividade económica. A integração europeia, e o contributo das suas instituições, pode igualmente ser vista como uma causa fundamental do crescimento económico.

A investigação das causas fundamentais do crescimento (instituições, cultura e ideologia) tem ocupado um espaço crescente na literatura, procurando responder a questões como: Porque é que alguns países são pobres e outros não? Porque é que algumas economias adotam boas políticas e outras não? Quais são as fontes fundamentais do crescimento, e quais delas podem explicar a estagnação ou prosperidade a longo prazo? Os *drivers* fundamentais do crescimento são, pois, as razões de última instância pelas quais alguns países são ricos e outros são pobres.

Assim, a par da atenção dada às causas próximas do crescimento – alterações no investimento, trabalho, e produtividade – e das políticas para as atingir, igualmente importa dar atenção às razões fundamentais do crescimento, dado que estas são, em grande medida, a explicação para a não implementação das políticas de crescimento. **Isto é, as razões fundamentais do crescimento são, provavelmente, a causa para que não obstante a literatura e (muitas vezes) uma (boa) parte da opinião pública aconselharem políticas no sentido da alteração do ambiente de negócios, da melhoria das qualificações ou do reforço da estabilidade macroeconómica tais políticas não serem (em muitos países e contextos históricos) adotadas ou sendo adotadas não produzirem os frutos desejados.**

Neste contexto, Robinson & Johnson (2005)<sup>14</sup> distinguem entre **“sociedades extrativas”, os países que são governados por alguns e para alguns, e “sociedades inclusivas”, países governados por muitos e para muitos.** As instituições definem as regras do jogo (North, 1991)<sup>15</sup> e dividem-se em instituições políticas (governos e parlamentos) e instituições económicas (que incluem os tribunais, que ajudam a proteger os direitos de propriedade, os reguladores económicos, que promovem a livre concorrência, bancos centrais e muitos outros) (Acemoglu & Robinson, 2013)<sup>16</sup>.

**As instituições proporcionam a estrutura de incentivos que determinam as decisões económicas críticas** e, conseqüentemente, quanto os agentes económicos poupam, investem, que esforço de educação fazem, se absorvem as novas tecnologias, se inovam e se tornam empreendedores. **Instituições eficientes promovem o crescimento, dado que protegem os direitos de propriedade, criam um quadro concorrencial justo, permitem a entrada de novas empresas no mercado, diminuem os custos de transação e estimulam a “destruição criativa”.** **Instituições inclusivas proporcionam igualdade de oportunidades, através de uma educação de base alargada, criam mobilidade social, reduzem a amplitude da hierarquia social, reduzem as desigualdades e combatem a pobreza.** Nos países com instituições inclusivas tendem a florescer empreendedores produtivos e inovadores, em vez de empresas, instituições ou grupos que se limitam a “extrair” usando a influência que têm na vida pública e no funcionamento do Estado. As instituições reguladoras da área económica são particularmente relevantes para a absorção de tecnologia e de inovação, e para criar um ambiente em que os direitos de propriedade são protegidos, os mercados são abertos, há forte concorrência e onde, em consequência, se dá a absorção do conhecimento e se promove a inovação, que são indispensáveis para o progresso tecnológico sem o qual não há crescimento significativo e sustentado. **As instituições inclusivas são, pois, indispensáveis não só para suscitar o “take-off” do crescimento económico, como para sustentá-lo.**

---

<sup>14</sup> Acemoglu, D. & Johnson, S. (2005). Unbundling Institutions. *Journal of Political Economy*, 113(5), 949-995.

<sup>15</sup> North, D. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives*, 51(1), 97-112.

<sup>16</sup> Acemoglu, D. & Robinson, J. (2013). *Porque Falham as Nações: As Origens do Poder, da Prosperidade e da Pobreza*. Círculo de Leitores.

Além do crescimento económico, as instituições são relevantes para outras dimensões do desenvolvimento social. Na verdade, a existência de uma verdadeira democracia, de imprensa livre e de liberdade de criação, que é essencial para bem-estar de cada um de nós, igualmente depende da qualidade das instituições políticas e económicas.

Terminado este introito, importa perguntar se Portugal dispõe de instituições verdadeiramente inclusivas e estimuladoras do crescimento sustentado do crescimento. Note-se que não basta a existência de instituições, mais importante é sua forma de funcionamento e o seu nível de eficácia no que respeita a maximizar a liberdade económica, a assegurar os direitos de propriedade, a garantir a importância e o primado da lei e a assegurar mercados abertos.

Pode dizer-se que, no plano formal, Portugal dispõe das instituições típicas das economias desenvolvidas. No plano político, somos uma democracia, com um presidente da república, um parlamento e um governo. Há separação formal entre os poderes judicial e político. Além disso, nas últimas décadas foram criadas instituições de regulação económica típicas dos países mais desenvolvidos. Assim, o país dispõe de reguladores financeiros, de uma autoridade da concorrência e de múltiplos (eventualmente até demais) reguladores setoriais.

Não é, pois, à inexistência de instituições, sem prejuízo dos ajustamentos que possam introduzir-se na arquitetura dos sistemas político, judicial e regulatório, que se pode apontar a responsabilidade pelo reduzido crescimento registado na economia portuguesa nos últimos anos. Todavia, o mesmo não se pode dizer do resultado do funcionamento de algumas delas. **Não basta que essas instituições estejam dotadas de poderes formais. Importa que tenham poderes de *jure* e de *facto*, os exerçam de forma eficiente, e não sucumbam perante interesses particulares instituídos (os designados *vested interests*).** Estes poderes *de facto* muitas vezes levam a que as instituições formalmente inclusivas se comportem como extrativas. Isso parece acontecer, numa proporção muito além do desejável, no nosso país.

Na verdade, **Portugal não goza da reputação de ser um país com baixos níveis de corrupção. Pelo contrário.** Na Tabela 5 reportam-se os indicadores da qualidade da governação do Banco Mundial. Aí se incluem, entre outros, os valores do índice de controlo da corrupção, que reflete **a perceção da medida em que o poder público é exercido para proveito privado, incluindo tanto formas pequenas como grandiosas de corrupção, bem como a "captura" do Estado por**

**élites e interesses privados.** O valor atual de Portugal (relativo a 2019 e divulgado em 2020) é de **0,76. É um valor medíocre**, se considerado que este indicador (como os demais reportados na Tabela 5) varia entre -2,5 (fraco) a 2,5 (forte desempenho de governação). Neste aspeto, Portugal está bem longe da realidade de países como a Dinamarca (2,11) e os Países-Baixos (2,00). Em termos de ranking, Portugal ocupa o percentil 77, entre os 214 países cobertos pelos indicadores do Banco Mundial. Esse aspeto, seguramente, tem um efeito negativo sobre a atração de investimento estrangeiro e sobre a atração de empreendedores e de talento com mobilidade internacional. O investimento sério e de qualidade tende, naturalmente, a preferir um dos 47 países do mundo com melhor desempenho no combate à corrupção. **Talvez ainda mais dramático seja o facto de a situação do país ter piorado significativamente nos últimos 25 anos.** Em 1996, o nosso indicador era 1,37 e nosso ranking correspondia ao percentil 89. **Foi, pois, muito negativa a evolução verificada no que respeita à perceção de Portugal como um país não corrupto.**

Além disso, **é reconhecida e conhecida a ineficiência do sistema de justiça português. O atraso nos processos judiciais é um mal crónico.** De acordo com dados do Banco Mundial, **Portugal não só demora muito mais** do que os Países-Baixos **a notificar** (30 dias versus 10 dias)<sup>17</sup>, como o «**tempo para julgamento**», que captura o período que vai desde o momento em que o arguido é notificado até ao esgotamento do período de recurso em Portugal é de 545 dias, bem acima do que se verifica na Dinamarca (365), nos Países-Baixos (442) e na Irlanda (500).<sup>18</sup> Além disso, Portugal, onde um processo pode demorar quase uma década a transitar em julgado, não só é lento a julgar, como o tempo para a **execução da sentença**, isto é, o tempo que vai desde o momento em que o recurso termina até que o dinheiro é recuperado pela parte vencedora, é incompreensivelmente o dobro do da Dinamarca e do da Irlanda (180 dias versus 90) e o triplo do da Holanda (62 dias).<sup>19</sup> Passando para os processos de insolvência e recuperação de empresas, de acordo com dados da Direção Geral de Política de Justiça, a duração média dos

---

<sup>17</sup> Fonte: Banco Mundial, Filing and service (days) (ENF.CONT.COEN.FLSR.DY).

<sup>18</sup> Fonte: Banco Mundial, Trial and judgment (days) (ENF.CONT.COEN.TRJU.DY).

<sup>19</sup> Fonte: Banco Mundial, Enforcement of judgment (days) (ENF.CONT.COEN.ENJU.DY).

processos com visto em correição atualmente é de 66 meses, muito acima do que se verificava em 2007 (41) e em 2013 (24 meses) e valor mais elevado dos últimos 14 anos.

**Acontece que a atividade económica é inconciliável com atrasos na justiça.** A atividade económica faz-se com a celebração de contratos. É sabido que não há contratos completos que prevejam e regulem todas as ocorrências futuras, ou que afastem divergências de interpretação. É, pois, inevitável que, em muitos casos, uma parte desses contratos acabe por demandar o sistema judicial em busca de uma interpretação justa e independente. Todavia, é igualmente preciso que essa interpretação seja célere. **É inconcebível que uma economia possa ser competitiva quando os agentes económicos têm de ficar vários anos à espera, muitas vezes sem que qualquer ato processual seja praticado, até que uma disputa de interpretação contratual seja dirimida, ou que uma dívida possa ser cobrada. Infelizmente é essa a realidade do nosso país.**

Tabela 5 - Os Indicadores de Governação Mundial de 2020

	1996		2000		2010		2019	
	Indicador Ranking		Indicador Ranking		Indicador Ranking		Indicador Ranking	
Voz e Responsabilização [Voice and Accountability]								
Portugal	1,50	95	1,36	92	1,11	84	1,24	89
Dinamarca	1,54	96	1,54	98	1,54	98	1,58	99
Irlanda	1,38	92	1,41	93	1,32	93	1,34	95
Holanda	1,56	97	1,54	98	1,45	96	1,56	98
Estabilidade Política e Ausência de Violência/Terrorismo [Political Stability and Absence of Violence/Terrorism]								
Portugal	1,29	91	1,40	95	0,72	71	1,13	91
Dinamarca	1,44	98	1,50	96	1,04	86	1,01	84
Irlanda	1,34	95	1,59	98	1,02	85	0,97	82
Holanda	1,53	100	1,76	100	0,94	82	0,86	76
Eficácia Governamental [Government Effectiveness]								
Portugal	1,27	86	1,02	83	1,01	80	1,15	84
Dinamarca	1,76	95	1,98	97	2,10	99	1,94	99
Irlanda	1,67	90	1,67	90	1,35	87	1,28	87
Holanda	1,94	98	2,07	99	1,73	95	1,80	97
Qualidade Regulatória [Regulatory Quality]								
Portugal	1,22	85	0,96	81	0,72	75	0,97	78
Dinamarca	1,78	98	1,78	96	1,88	100	1,57	92
Irlanda	1,51	93	1,85	97	1,62	94	1,60	93
Holanda	1,84	98	2,10	99	1,73	97	1,86	98
Estado de Direito [Rule of Law]								
Portugal	1,29	89	1,23	85	1,06	83	1,14	85
Dinamarca	1,82	98	1,84	98	1,90	99	1,90	98
Irlanda	1,50	93	1,57	93	1,77	96	1,39	89
Holanda	1,70	95	1,77	96	1,82	97	1,81	96
Controlo da Corrupção [Control of Corruption]								
Portugal	1,37	89	1,19	85	1,09	83	0,76	77
Dinamarca	2,23	100	2,39	99	2,36	100	2,11	98
Irlanda	1,71	92	1,43	90	1,69	93	1,46	89
Holanda	2,08	97	2,21	97	2,14	98	2,00	97

Obs.: Tabela construída com dados do The Worldwide Governance Indicators, 2020 Update, Aggregate Governance Indicators 1996-2019, do Banco Mundial, disponíveis em [www.govindicators.org](http://www.govindicators.org).

Na Tabela 5 igualmente se reporta o indicador Estado de Direito (Rule of Law), que reflete a **perceção da medida em que os agentes têm confiança no sistema de justiça e cumprem as regras da sociedade**, e em particular a qualidade da execução de contratos, direitos de propriedade, polícia e tribunais, assim como a probabilidade de crime e violência. **Uma vez mais**

**comparamos mal** com a Dinamarca, os Países-Baixos e a Irlanda usados como *benchmarks*, e estamos longe do top 10% mundial (o nosso percentil é 85%). **Novamente, igualmente de forma muito negativa, o país regrediu.** Em 1996 os nossos indicador e ranking eram bastante superiores aos atualmente registados.

Também **a eficácia governamental do país deixa a desejar** e, ainda de acordo com os indicadores do Banco Mundial, **tem evoluído de forma negativa.** Assim o aponta o indicador **Eficácia Governamental** (Government Effectiveness) onde uma vez mais, em termos temporais regredimos em indicador e ranking, e onde em termos seccionais comparamos negativamente com os países de referência. Este indicador reflete as **perceções sobre a qualidade dos serviços públicos, a qualidade da função pública e o grau da sua independência de pressões políticas, a qualidade da formulação e implementação de políticas, e a credibilidade do compromisso do governo com tais políticas.**

**Na mesma linha dramática de evolução e comparação se encontra o indicador Voz e Responsabilização** (Voice and Accountability), que reflete **a perceção da medida em que os cidadãos de um país podem participar na seleção do seu governo**, bem como a liberdade de expressão, a liberdade de associação, e uma comunicação social livre. Uma vez mais estamos pior que os outros países e pior que em 1996.

Apenas no indicador Estabilidade Política e Ausência de Violência/Terrorismo (Political Stability and Absence of Violence/Terrorism) essa tendência não se verifica. Neste caso, Portugal mantém o ranking, ainda que com um indicador mais baixo que em 1996. Neste indicador, que mede a perceção da probabilidade de instabilidade política e/ou violência politicamente motivada, incluindo o terrorismo, fazemos parte dos 10% de países mundiais com melhor situação, e superamos a Dinamarca, os Países-Baixos e a Irlanda.

Por fim, no que respeita aos indicadores de governação mundial, regressando a indicadores com números e evolução preocupantes, em matéria de **Qualidade Regulatória** (Regulatory Quality) **uma vez mais pioramos e estamos bem longe do grupo dos países mais avançados.** Este indicador reflete a perceção da capacidade do país para formular e implementar políticas e regulamentos sólidos que permitam e promovam o desenvolvimento do sector privado. Em 2019 não vamos além do percentil 78 (85 em 1996), com um indicador que é cerca de metade

do da Holanda (0,97 versus 1,86). **É, pois, medíocre a situação do país e é igualmente inaceitável a sua evolução.**

Em suma, **embora dispondo de instituições formalmente inclusivas, em muitos aspetos a forma como o país é percebido está bem longe dos padrões dos países mais desenvolvidos.** Importa, pois, dar atenção a estes fatores fundamentais do crescimento económico, designadamente **erradicando a corrupção, eliminando de vez as rendas excessivas da economia portuguesa, melhorando a qualidade da governação e da administração pública** (designadamente com efetivos processos de “*Checks and Balances*”), maximizando a liberdade económica, assegurando os direitos de propriedade, reforçando a importância da lei, assegurando mercados abertos e instituindo uma verdadeira cultura de meritocracia.

Note-se, porém, que **não existem condições ótimas para iniciar um processo de crescimento,** como não existem condições ótimas para investir. **Todavia, também não existem leis da natureza ou fatores estruturais que impeçam esse crescimento se houver vontade e determinação.** Hoje é bem sabido o papel que as expectativas desempenham no condicionamento da ação dos agentes económicos. **Uma vontade coletiva forte de sermos um povo tão desenvolvido e tão próspero quanto os mais evoluídos é um fator crucial, que nenhuma reforma estrutural pode substituir.**

### **1.3.2 Integração Europeia e Moeda Única**

Muitas vezes têm sustentado que a ausência de moeda própria limita a capacidade de os Estados combaterem crises conjunturais. Em geral, baseiam-se no argumento de que com desvalorizações competitivas é possível recuperar rapidamente por via do aumento das exportações e redução das importações. Sustentam ainda que, tendo política monetária própria, é possível reduzir as taxas de juro e estimular o crescimento económico sempre que a economia nacional de tal necessite.

Em primeiro lugar, importa notar que **em nenhum momento da vida do Euro a política monetária do BCE foi contrária ao necessário para relançar a atividade económica em**

**Portugal.** Em nenhum momento, precisávamos de política monetária expansionista e esta faltou.

Em segundo lugar, importa notar que sem a moeda única, quando em 2011 entrou a Troika em Portugal, a moeda nacional estaria sujeita a um ataque especulativo sem precedentes, e registar-se-ia certamente uma desvalorização descontrolada. Para defender a moeda nacional não restaria ao Banco de Portugal alternativa à subida das taxas de juro, numa altura em que a recuperação económica pedia o movimento inverso. Na realidade, a pequenos países com moeda própria, num contexto como o atual em que o controlo de movimentos de capitais é impossível, não resta senão escolher entre política cambial e a política monetária. Todavia, **pertencendo à moeda única foi-nos possível ter estabilidade cambial e usar a política monetária no combate à crise.** Acresce que foi possível ganhar competitividade internacional rapidamente, sem recurso a desvalorização cambial. A redução dos rendimentos do trabalho – inevitavelmente originando perda de rendimento disponível, tal como decorreria da desvalorização e consequente aumento do preço dos bens importados - permitiu obter celeremente ganhos de competitividade. **Há, pois, instrumentos alternativos à desvalorização cambial para relançar as exportações.**

Adicionalmente, parece hoje claro que o início do fim da chamada crise das dívidas soberanas teve lugar quando, em 2012, o então Governador do BCE Mario Draghi proferiu a célebre expressão “*whatever it takes*”. O discurso de Draghi criou as condições para acabar com a crise emergência da dívida pública. A política monetária do BCE reduziu substancialmente os prémios de risco em obrigações emitidas pelos tesouros europeus. Foram muitos os milhões de euros poupados pelos diferentes governos em juros, além de que foi possível regressar muito mais rapidamente aos mercados do que teria sido possível sem esta ação do BCE.

Por fim, note-se que o programa de compra de dívida do BCE traduz-se, em certa medida, em monetização dos défices públicos. Com a moeda única foi possível fazê-lo, e provavelmente continuará a poder ser feito durante algum tempo mais, sem originar inflação (pelo menos daquela que é medida pelos tradicionais índices de preços do consumidor). Com moeda própria, num país como o nosso, a monetização do défice público muito provavelmente teria como

consequência inevitável a subida generalizada dos preços, com todos os inconvenientes daí decorrentes.

**Também as vantagens da União são imensas. Bastariam a paz e a liberdade de circulação de pessoas alcançadas na Europa para justificar a sua existência.** Todavia, as vantagens do mercado único são igualmente inequívocas. Qualquer livro de integração económica explica que esta proporciona, além de outros efeitos: eficiência na afetação dos recursos e aumento da produtividade; maior possibilidade de alcançar o pleno emprego dos fatores de produção; maior possibilidade de garantir o crescimento económico e social; a obtenção de economias de escala devido ao alargamento da dimensão do mercado e, para usar parcimónia no elenco das vantagens, maior circulação da inovação e dos avanços tecnológicos.

Além dos benefícios estruturais da integração económica, convém lembrar que, no que respeita a resposta a conjunturas adversas, na crise de 2011, **a UE não nos faltou com apoio**, ainda que não fosse o que desejaríamos. Teria sido preferível que tivesse mostrado capacidade para prestar apoio sem o FMI, da mesma forma que há muito de negativo a apontar à intervenção da Troika. Todavia, importa reconhecer que se nenhum funcionário público deixou de receber o seu salário e se o Tesouro não deixou de cumprir com as suas responsabilidades, isso se deveu também às instituições europeias.

**Há, porém, dimensões da UE que não se encontram completas e que urge terminar ou melhorar.** É o caso da União bancária e o caso da harmonização fiscal. É também o caso da pauta aduaneira comum e da simplificação burocrática da estrutura decisória europeia.

Na realidade, faz pouco sentido que se comece e não termine a **União Bancária**. Foi transferida para o BCE a supervisão das principais instituições bancárias europeias, mas continua a não existir um fundo de garantia de depósitos comum. Importa, pois, que este processo de integração seja levado até ao fim.

De igual modo, num quadro de estabilidade e de normal negociação entre os parceiros, deverá discutir-se a adoção de uma **política fiscal comum ou harmonizada**. Faz pouco sentido que se crie riqueza num país e se vá pagar impostos por essa riqueza a outro país da UE. Por outro lado, há atividades que apenas tenderão a pagar impostos na União se cobrados centralmente. Além de que, sem essa harmonização, não haverá um verdadeiro **level playing field concorrencial**.

É preciso igualmente reivindicar da UE uma política externa comum, e em particular face à China. A presente crise veio colocar em evidência uma dependência económica inaceitável da Europa (mas também dos EUA) do sector industrial chinês. Além disso, **importa que a pauta aduaneira comum seja permanentemente reavaliada e reajustada no sentido de tratar com equilíbrio os interesses de todos os países da UE.**

Por fim, e mais importante, importa **transformar as instituições decisórias europeias no sentido de as tornar mais ágeis e mais capazes de responder eficaz e cabalmente a situações de crise** como a pandemia COVID19. Neste contexto, a Europa falhou duas vezes. Primeiro, na forma vergonhosa (como a própria líder da Comissão Europeia já reconheceu) como faltou com apoio à Itália na primeira fase da pandemia. Mais tarde, na forma como foi ultrapassada por outras jurisdições no acesso às vacinas. É bom que desta crise se tirem lições de forma que situações similares no futuro não venham a apanhar a Europa novamente impreparada para lidar com a situação.

Note-se, no entanto, que, sendo desejável e urgente que a UE evolua para níveis crescentes de comprometimento mútuo dos seus membros, e que as instituições europeias se tornem mais eficientes, não é correto, sendo até perigoso, transmitir à opinião pública a ideia de que “sem mais solidariedade” da UE esta “não serve para nada”. Debater os caminhos de evolução e aprofundamento da UE sem que a opinião pública tenha consciência do quão positivo é já hoje aquilo que foi construído na Europa é indesejável e arriscado.

Além disso, qualquer debate sobre a evolução da UE não pode servir para que se deixe de ter consciência que **o reduzido crescimento económico registado nos últimos anos é, antes de mais, responsabilidade nossa e está (em grande medida) nas nossas mãos corrigir a trajetória.**

### **1.3.3 Quadro Macroeconómico**

A qualidade institucional de um país e a forma como condiciona o crescimento económico também depende muito como a forma como consegue impedir a formação de desequilíbrios macroeconómicos. Políticas de crescimento baseadas em expansão orçamental têm sempre uma duração limitada e em Portugal o seu impacto está esgotado. Pelo contrário, **o excessivo**

**endividamento a que chegou a economia portuguesa é hoje um constrangimento sério ao seu desenvolvimento.**

Na verdade, Portugal, em 2020, é a 7ª economia mundial com maior nível de endividamento público, (135% do PIB), depois do Líbano (250%), do Japão (236%), da Grécia (207%), da Eritreia (190%), da Itália (160%) e de Barbados (148%). A média da União Europeia é de 94%. Esta evolução é particularmente preocupante, pois, uma parte significativa da despesa pública tem sido mal utilizada, nomeadamente em investimentos nos sectores de bens não transacionáveis, ou na manutenção de gastos públicos desnecessários com consumos intermédios, despesas sociais nem sempre justificáveis ou dirigidas aos que necessitam, ou em despesas com pessoal em alguns casos excedentário.

O aumento do endividamento público transmite também uma imagem negativa aos mercados. O excessivo nível da despesa e de endividamento público constitui uma barreira ao investimento, na medida em que introduz um grau importante de incerteza quanto à estabilidade financeira do País. Também países com elevado endividamento registam taxas de juro mais elevadas no crédito obtido, e por consequência, no crédito concedido às empresas e aos cidadãos. O elevado nível de dívida pública, associado ao reduzido crescimento da economia, tem explicado um nível elevado das taxas de juro das obrigações do Estado Português (que se encontra mitigado pelo efeito da política monetária expansionista do BCE), em contraste com a quase totalidade dos restantes países da UE que têm conseguido crescer sem elevar os níveis de dívida pública para patamares insustentáveis.

#### **1.4 Produtividade e do Progresso Tecnológico**

**O aumento do nível de vida implica um aumento da produtividade. Apenas poderemos viver melhor se formos capazes de produzir mais (em quantidade e sobretudo em valor) em menos tempo.** Para isso, são cruciais as qualificações e aptidões dos trabalhadores, o capital que estes têm disponível e a tecnologia com que operam. Adiante ocupar-nos-emos das questões relacionadas com a educação e qualificação, bem como do capital e do investimento, pelo que neste ponto apenas se tratará de analisar a evolução da produtividade do fator trabalho e de

perceber em que medida há evidência de que a economia portuguesa tem dado um salto qualitativo em termos tecnológicos nas últimas décadas.

Começamos pela análise da evolução da produtividade do fator trabalho, em particular analisando qual é produção média de um trabalhador por cada hora trabalhada, em paridade de poder de compra, e comparando o desempenho de Portugal com outros países da UE.

**Tabela 6 – Indicadores de Produtividade do Fator Trabalho**

	UE28	Zona Euro	Dinamarca	Irlanda	Holanda	Portugal	Polónia
I. Produtividade do trabalho (PPS/h)							
1995	20,8	24,7	26,8	22,0	28,2	14,1	8,1
2000	24,9	28,9	31,5	29,1	35,1	16,7	11,2
2010	34,0	37,6	45,5	46,1	45,5	23,7	19,2
2019	40,9	44,9	56,3	72,5	50,1	27,2	26,6
II. Produtividade do trabalho (% UE)							
1995	100%	118,8%	128,8%	105,8%	135,6%	67,8%	38,9%
2000	100%	116,1%	126,5%	116,9%	141,0%	67,1%	45,0%
2010	100%	110,6%	133,8%	135,6%	133,8%	69,7%	56,5%
2019	100%	109,8%	137,7%	177,3%	122,5%	66,5%	65,0%
III. Crescimento anual da produtividade do trabalho (PPS/h)							
1995-2000	3,66%	3,19%	3,28%	5,75%	4,47%	3,44%	6,70%
2000-2010	3,16%	2,67%	3,75%	4,71%	2,63%	3,56%	5,54%
2010-2019	2,07%	1,99%	2,39%	5,16%	1,08%	1,54%	3,69%

Obs.: Tabela construída com dados obtidos no Eurostat | Institutos Nacionais de Estatística.

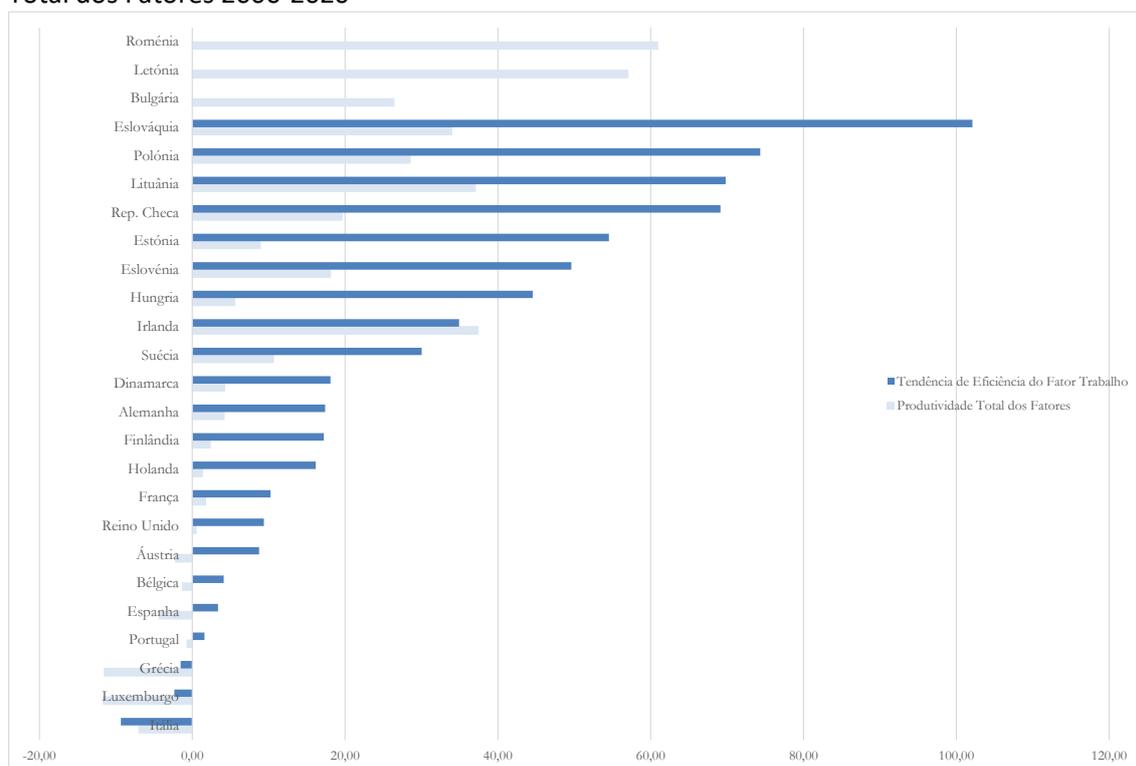
Portugal registou entre 1995 e 2010 um crescimento médio anual da produtividade do trabalho perto dos 3,6% (ver Tabela 6). No entanto, entre 2010-2019 houve uma desaceleração significativa para 1,5% durante este período.

É de notar que entre 1995 e 2019 Portugal registou um crescimento da produtividade mais reduzido do que a UE. Portugal em 1995 apresentava uma produtividade de 67,8% da produtividade da UE e em 2019 este indicador era apenas de 66,5%, o que significa uma redução de 1,3% pontos percentuais. **Os resultados indicam que, não só não houve uma convergência de Portugal face à UE nesta matéria, como houve ainda um distanciamento da média da UE.** Estes dados contrariam um movimento de convergência do mercado de trabalho da UE. Se compararmos com países da Europa de Leste como é o caso da Polónia podemos perceber que

esse caminho de convergência está a acontecer a ritmo mais elevado: este país passou de 38,9% da média da UE em 1995 para 65,0% em 2019, e quase alcançou Portugal sendo que a produtividade de um polaco era de apenas cerca de 57% da produção por hora de um português.

A eficiência do fator trabalho enquanto variável de crescimento económico é igualmente medida pela OCDE, tanto em termos de medida não ajustada (EFFLAB) como medida de tendência (EFFLABS). Esta última dá-nos uma ideia precisa da evolução a longo prazo. No Gráfico 2, além de outra informação, reporta-se a variação percentual entre o valor registado para a variável de tendência entre 2000 e 2020.

Gráfico 2 – Variação Percentual da Tendência de Eficiência do Fator Trabalho e da Produtividade Total dos Fatores 2000-2020



Obs.: (i) Cálculos da variação percentual da tendência de eficiência do fator trabalho elaborados com base nos dados do OCDE Economic Outlook nº 108. A variação percentual respeita à comparação dos valores da tendência de 2000 e 2020. Para a Lituânia a variação foi calculada entre 2002 e 2020. (ii) Cálculos da variação percentual da Produtividade Total dos Fatores elaborados com base nos dados da AMECO.

Uma vez mais fica patente o fraco desempenho da economia portuguesa. Em 20 anos este indicador aumentou apenas, no total, 1,6%, apenas superando três países que contabilizaram valores negativos no mesmo período registaram variações negativas. Os países do leste europeu

registaram um desempenho incomparavelmente superior ao português, e mesmo países desde há muito mais desenvolvidos que o nosso superaram-nos largamente.

**A reduzida produtividade do fator trabalho reflete-se, como não poderia deixar de acontecer, no ritmo de crescimento económico.** Isso ficou já patente na Tabela 2, onde se evidenciou o contributo nulo da eficiência do fator trabalho para o crescimento económico registado entre 2001 e 2019.

**Pode-se igualmente olhar para o progresso tecnológico através da produtividade total dos fatores.** Esta é uma importante medida dado que computa a capacidade de uma economia produzir mais com um mesmo nível de inputs. A AMECO reporta uma métrica de produtividade total dos fatores (a variável ZVGDF).<sup>20</sup> A variação do índice respetivo para cada país entre 2000 e 2020 igualmente consta do Gráfico 2. **Uma vez mais é patente o péssimo desempenho da economia portuguesa,** apenas superando três países, sendo que um delas possui o mais elevado rendimento per capita da UE (Luxemburgo) e as outras são a Itália e a Grécia.

Esta realidade em grande medida exprime um reduzido ou mesmo nulo impacto do progresso tecnológico. Alguma literatura o tem, aliás, apontado. É o caso de (Veiga et al., 2019, p.22 e sg.)<sup>21</sup> que testemunham um *“o efeito negativo do desempenho tecnológico de Portugal no crescimento económico”*, e que igualmente apontam as consequências desta evolução alertando que *“se não forem tomadas medidas para reverter estes efeitos, o progresso tecnológico e, por conseguinte, o crescimento económico, estarão severamente impactados negativamente, com perdas de até cerca de 3 pontos percentuais no crescimento do PIB, devidas apenas aos indicadores mais significativos de progresso tecnológico”*.

**Urge, pois, revolucionar tecnologicamente a economia portuguesa.** Importa, incorporar, crescentemente, conhecimento e tecnologia de ponta no processo produtivo, para com isso obter aumentos de produtividade, quer do fator trabalho, quer do fator capital.

---

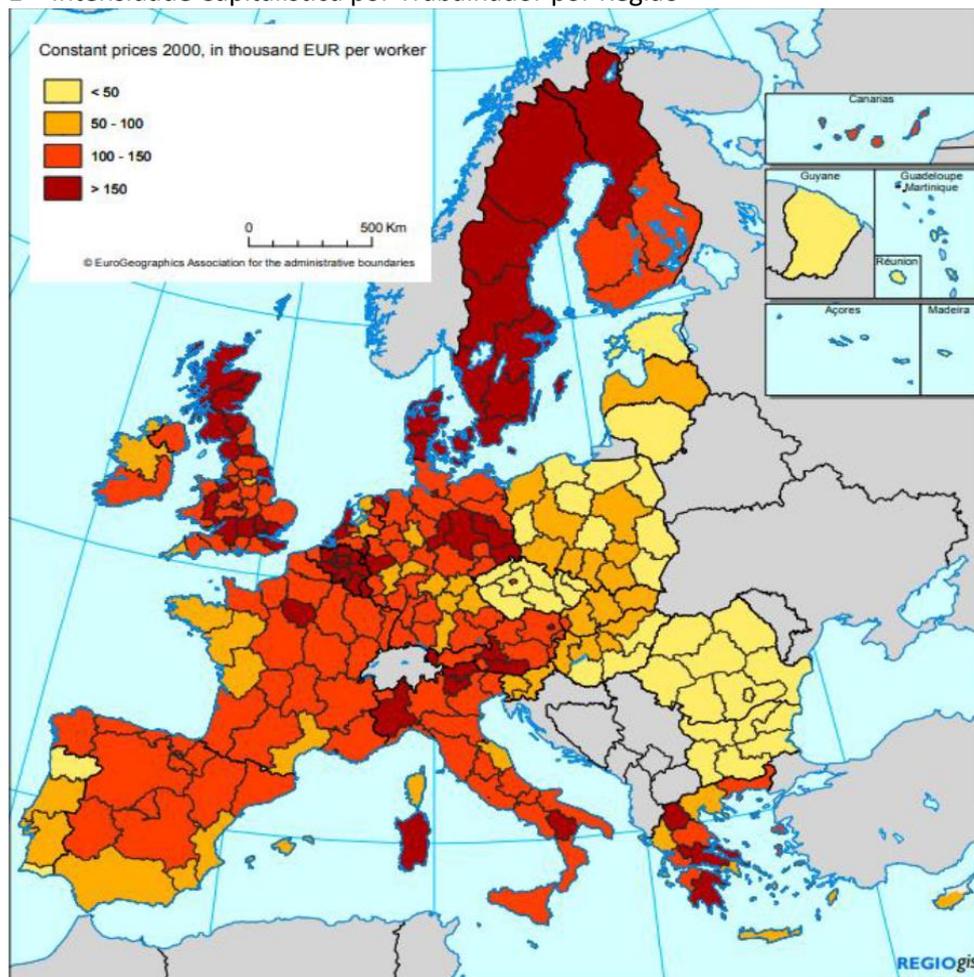
<sup>20</sup> Ver metodologia em Balk, B. Barbero, J. & Zofio, J. (2020), A toolbox for calculating and decomposing Total Factor Productivity indices, *Computers & Operations Research*, 115, 1-23, <https://doi.org/10.1016/j.cor.2019.104853>.

<sup>21</sup> Veiga, F. (Coordenador), Alexandre, F., Silva, J. & Arezes, P. (2019), Crescimento da Economia Portuguesa: Estudo para a Associação Missão Crescimento, Universidade do Minho, p. 47.

## 1.5 Investimento e Stock de Capital

Um dos aspetos essenciais que caracterizam os países com uma economia saudável e com elevadas taxas de crescimento económico é o volume e a qualidade do seu investimento. O volume do investimento de um país pode ser analisado pelo seu stock de capital, ou seja, pelo conjunto de ativos presentemente utilizados na produção de bens e serviços. Analisando os diferentes níveis de stock de capital existente na Europa, podemos observar na Figura 1 que em 2007 (sensivelmente a meio dos últimos 20 anos) **Portugal se encontrava entre as regiões da Europa que apresentavam uma menor intensidade capitalística** (isto é, capital instalado por trabalhador).

Figura 1 – Intensidade Capitalística por Trabalhador por Região



Fonte: Cambridge Econometrics.

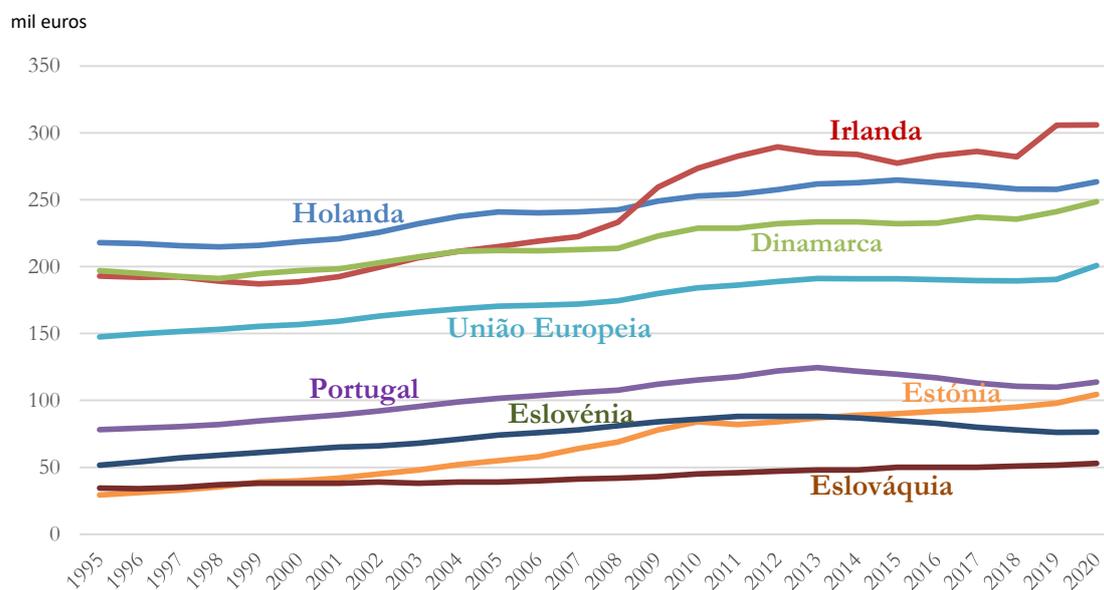
É, pois, notório o défice de capital que existe em Portugal, o que em boa parte explica o fraco crescimento da economia portuguesa. Os países que desfrutam de consistentes e significativos níveis de crescimentos estão, por regra, associados a um importante nível de investimento, sobretudo em sectores de bens transacionáveis, ou seja, em sectores económicos onde as produções podem ser exportadas.

Investimentos significativos e continuados nos sectores de bens transacionáveis têm caracterizado zonas como a Califórnia nos EUA, a Coreia do Sul, a Singapura, o Catar, a Finlândia, a Suíça, a Irlanda, ou nos últimos anos, a Europa de Leste pertencente à UE. Investimentos eficientes proporcionam não apenas elevadas taxas de crescimento, mas também um aumento significativo do bem-estar e do nível de vida das suas populações. Estas zonas do globo apostaram numa política económica baseada em investimentos de elevada componente tecnológica, produzindo bens e serviços inovadores e souberam reunir as condições necessárias para atrair esse tipo de investimento.

Como se referiu, a propósito da Figura 1, é possível comparar o stock de capital por países ou regiões, através da sua intensidade capitalística. Para esse efeito o stock capital é definido como o capital líquido existente numa economia, dividido pelo número de pessoas empregadas. O capital líquido é o valor dos investimentos já realizados no país, deduzidos das respetivas amortizações. Quanto mais antigos forem os investimentos, menor será o seu valor líquido.

O Gráfico 3 compara Portugal com vários países, agora agregando por país e não por região. Aí se pode ver que o grau de capitalização da economia portuguesa corresponde, em 2020, a 55% da média dos países da UE, e apenas a cerca de 40% de países como a Irlanda, a Holanda e a Dinamarca.

Gráfico 3 – Evolução do Stock de Capital per Capita 1985-2020



Fonte: AMECO

Também ao nível do investimento total e do investimento privado realizados, Portugal não apresenta indicadores satisfatórios. Em termos de investimento total (isto é, a soma do investimento público com o investimento privado) em percentagem do PIB, o valor registado por Portugal desde 2010 é de somente 16,5%, sendo a média na UE de 20,7% e o valor registado na Irlanda de 26,9%. Aquele valor é também muito inferior ao que tínhamos registado entre 1995 e 2010 (19,9%), período em que foi possível superar a média da UE (22,0%).

Tabela 7 – Investimento em Percentagem do PIB

	Inv. Total/PIB			Inv. Privado/PIB			Inv. Privado Líquido/PIB		
	1995-2010	2011-2020	1995-2020	1995-2010	2011-2020	1995-2020	1995-2010	2011-2020	1995-2020
EU	22,0%	20,7%	21,5%	18,6%	17,6%	18,2%	5,3%	2,8%	4,3%
Portugal	24,5%	16,5%	21,4%	19,9%	14,3%	17,7%	6,6%	0,0%	4,1%
Holanda	21,4%	19,9%	20,8%	17,4%	16,3%	17,0%	4,7%	2,6%	3,9%
Dinamarca	21,0%	20,3%	20,8%	18,1%	16,8%	17,6%	4,1%	2,6%	3,5%
Irlanda	23,8%	26,9%	25,0%	20,4%	24,9%	22,1%	9,6%	5,9%	8,2%

Obs.: Cálculos elaborados com base em dados da AMECO.

O investimento líquido representa o investimento total realizado deduzido do valor das amortizações anuais. Desta forma, quando é positivo significa que se reforçou a capacidade produtiva existente, e quando é negativo significa que o país perdeu capacidade de produção

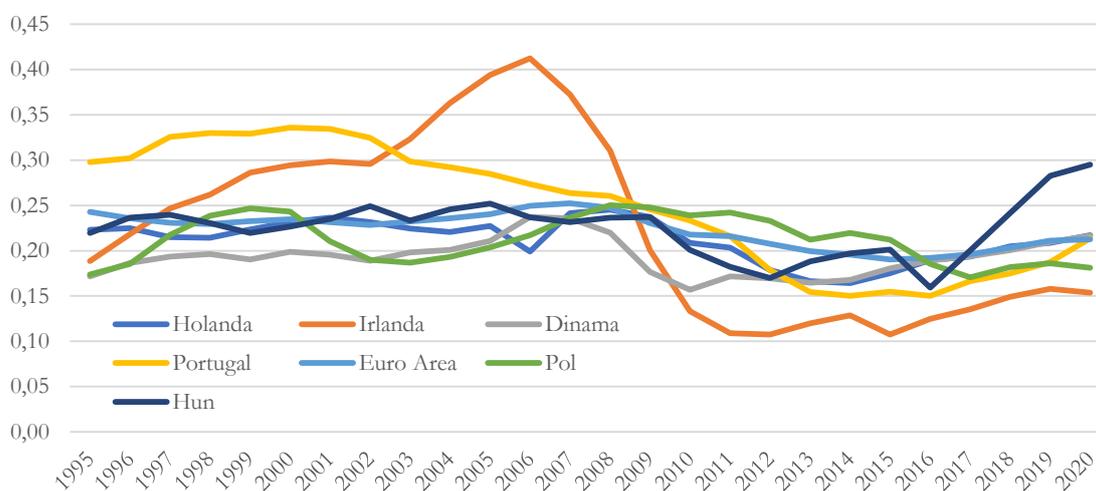
de bens e serviços. Desde 2008 que o investimento líquido revelou uma quebra acentuada. A situação é particularmente crítica no período 2011-2020, onde o investimento privado líquido foi nulo (na realidade ligeiramente negativo, sendo de -0,04% em média). Esta situação contrasta com os referidos três países (Dinamarca, Países-Baixos e Irlanda), que têm apresentado investimentos líquidos próximos de 5% do PIB. Essa é também a situação dos países da Europa de Leste, que têm apresentado notáveis taxas de crescimento económico. Em suma, também ao nível do investimento privado total ou líquido de amortizações, o país compara mal com a média da UE e com os demais países contemplados na Tabela 7.

É importante que tenhamos consciência que enquanto esta situação de relativa descapitalização se mantiver continuaremos a ser ultrapassados, nomeadamente em termos de PIB/capita, por outros países, sendo que a quase totalidade dos países europeus a breve prazo estará à nossa frente.

**É, pois, essencial que Portugal melhore significativamente as condições fiscais, legais e administrativas oferecidas ao investimento, sob pena de continuarmos sem crescimento económico, mantendo um trajeto de empobrecimento relativamente aos restantes países da Europa e do Mundo.**

Além de ser de magnitude manifestamente interior ao nível de investimento registado em países como a Holanda, a Dinamarca e a Irlanda, o investimento em Portugal apresenta uma outra característica indesejável: tem-se destinado, numa proporção excessiva, para sectores produtores de bens e serviços não transacionáveis. Esta circunstância é visível no Gráfico 4.

Gráfico 4 – Construção e Obras Públicas em Percentagem do Investimento Total 1995-2020



Fonte: Elaborado com base em dados da AMECO

Entre 1995 e 2020, com uma média de investimento na Construção e Obras Públicas de 58% de todo o investimento nacional, Portugal foi o país da UE que mais gastou neste sector. Esta percentagem é significativamente superior ao que se verificou nos três países que nos têm servido de referência (com exceção da Irlanda entre 2003 e 2008), na UE, e nos países da Europa de Leste, como a Estónia, a Eslováquia ou a Hungria. Estima-se ainda que naquele período o investimento em equipamentos represente 30% do total, sendo os remanescentes 12% correspondentes a outro tipo de investimentos. Destes investimentos, estima-se igualmente que não mais do que 35% se tenha destinado a reforçar a capacidade produtiva em matéria de bens e serviços transacionáveis, tendo os restantes 65% reforçado o sector dos bens não transacionáveis.

Esta circunstância retirou, seguramente, competitividade à economia portuguesa ao reduzir a sua capacidade exportadora. Além disso, o investimento maioritariamente realizado nos sectores não transacionáveis não só não reforçou a capacidade exportadora, como implicou um aumento das importações (dada que uma boa parte dos bens de equipamento são importados). A orientação do investimento para sectores de bens transacionáveis não é, seguramente, alheia ao facto de, em 2019, **as exportações na Holanda representarem 83% do PIB**, na Dinamarca 58,3%, na Irlanda 126%, **enquanto em Portugal representam apenas 43,5%**.

Em face da circunstância deste investimento ser maioritariamente realizado no sector de bens não transacionáveis, é também razoável concluir que o stock de capital em Portugal se tenha tecnologicamente modernizado menos do que teria sucedido se o investimento se tivesse antes dirigido para sectores que são obrigados a competir no mercado internacional. De facto, em geral, os setores mais sujeitos a concorrência internacional são obrigados a atingir níveis de progresso tecnológico e de sofisticação mais elevados do que os demais. Não será também errado afirmar que o déficit de investimento nos sectores de bens transacionáveis terá sido uma das principais razões para que a economia portuguesa não tenha apresentado taxas de crescimento mais elevadas entre 1995 e 2020.

Esta circunstância não resulta da menor capacidade ou empenho dos trabalhadores portugueses, que já demonstraram, tanto em Portugal como no estrangeiro, de terem um desempenho igual ou superior ao dos restantes países europeus, mas das condições desfavoráveis oferecidas aos investidores. Não é, pois, por os trabalhadores de outros países serem mais diligentes ou por os trabalhadores portugueses serem incapazes que não se investe em Portugal. São outras as razões que impedem a acumulação de capital produtivo no nosso país. **O Global Competitiveness Index de 2019 aponta, nomeadamente, para obstáculos existentes no domínio fiscal, para a burocracia existente, para a lentidão da justiça ou para a legislação laboral.** São estes, e não as qualidades das pessoas ou outras razões intrínsecas do país, que primordialmente deslocam o investimento para outros países.

Neste contexto não se pode deixar de salientar a elevada carga fiscal do país. A taxa de imposto sobre o rendimento das empresas vigente em Portugal, como com mais adiante com mais pormenor se verá, é a segunda mais alta da Europa em termos nominais (podendo chegar a 31,5%), e a terceira mais alta em termos de taxa efetiva (25,6%).<sup>22</sup> No primeiro caso é apenas

---

<sup>22</sup> A Taxa Nominal corresponde à «Combined Corporate Income Tax Rate» e a Taxa Efetiva é a «Composite Effective Average Tax Rate (EATR)» da OCDE, que é a fonte dos dados de base.

superado pela França (34,4%), e no segundo pelo mesmo país (30,3%) e pela Grécia (26,9%). **Este é, inevitavelmente, um fator que prejudica a competitividade na atração de investimento, particularmente estrangeiro, e especialmente no âmbito dos bens transacionáveis, dado que estes não podem beneficiar de *markups* pois o ambiente competitivo em que operam tal não permite.**

Também o **Global Competitiveness Index de 2019 traduz as condições desfavoráveis oferecidas aos investidores**, tanto nacionais como estrangeiros, **na taxa do IRC** (como referido a segunda mais alta da Europa em termos nominais), seja numa legislação laboral rígida, seja **nas altas taxas de contribuição das empresas para a segurança social** (23.75% em comparação com 17%, em média, na Holanda, Dinamarca e Irlanda), os **elevados custos de eletricidade** (dos mais altos da Europa), **grande burocracia no licenciamento, dificuldade em encontrar trabalhadores com aptidões técnicas e profissionais, ou numa justiça lenta na resolução de diferendos comerciais**. São fatores adversos como estes que, seguramente, têm afastado investimento privado de Portugal.

A um valor insuficiente de investimento privado acresce o facto de apenas 8% do investimento privado se ter destinado, entre 1995 e 2020, à agricultura e à indústria, o que seguramente impediu o aumento das exportações nacionais. É também por esta razão que a produção industrial tem perdido valor significativo no PIB. Esta circunstância contrasta com os três países que têm sido usados como *benchmark*, nomeadamente a Irlanda, onde mais de 50% do investimento privado se destina ao sector de bens transacionáveis.

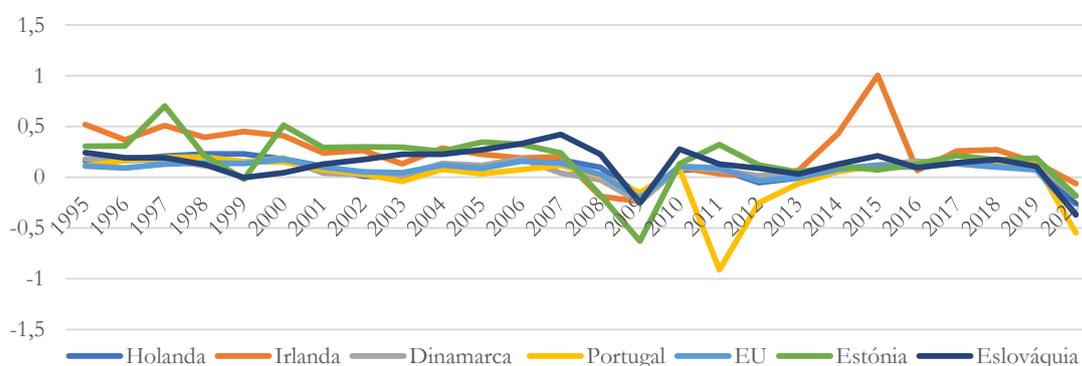
A insuficiência e a má qualidade relativa do investimento privado são, seguramente, dos principais fatores pelos quais Portugal tem experimentado fracas taxas de crescimento económico. Urge, pois, criar condições para estimular e atrair investimento em quantidade e qualidade, particularmente investimento que aumenta a capacidade instalada no setor dos bens transacionáveis.

Além do volume do investimento realizado, é também relevante analisarmos a eficiência marginal do capital investido. Para este efeito é possível definir-se a eficiência marginal do

capital (EMC) como:  $EMC = \frac{PIB_t - PIB_{t-1}}{(FBCF_t - FBCF_{t-1})/2}$ , com PIB a representar o Produto Interno Bruto a preços constantes e FBCF a indicar a Formação Bruta de Capital Fixo, a preços constantes. Quer isto dizer, em síntese, que a eficiência marginal do capital num certo ano é igual ao aumento verificado no PIB, dividido pela média do investimento bruto realizado em toda a economia nos últimos dois anos.

Desta forma, quanto mais apropriado e eficiente for o investimento, maior será o seu efeito no aumento da produção de bens e serviços. Simultaneamente, quando um investimento é ineficiente, terá como consequência um aumento pouco significativo, ou mesmo negativo, do PIB. É assim pertinente comparar a eficiência marginal do capital em Portugal com os restantes países europeus. É isso que se faz no Gráfico 5.

Gráfico 5 – Eficiência Marginal do Capital 1995-2020



É patente que a forma menos eficiente como Portugal tem realizado o seu investimento em comparação com os restantes países. Esta circunstância deriva nomeadamente do excessivo investimento no sector de “construção e obras públicas”, da **aplicação dos fundos comunitários em projetos que pouco aumentam o produto interno bruto**, e do insuficiente investimento privado em sectores tecnologicamente desenvolvidos.

No período de 2010-2020, o valor médio da EMC é, aliás, fortemente negativo. Se calculado o efeito acumulado, isto é, construído um índice de valor 1,0 no início do período e capitalizado

anualmente à EMC desse ano, constata-se que os valores registados por Portugal são incomparavelmente menores que os registados nos demais países constantes da Tabela 8.

**Tabela 8 – Investimento em Percentagem do PIB**

	1995-2010	2011-2020	1995-2020	Efeito Acumulado	
				1995-2020	2010-2020
Holanda	0,11	0,04	0,08	7,12	1,44
Irlanda	0,24	0,22	0,23	140,35	6,36
Dinamarca	0,09	0,07	0,08	6,24	2,02
Portugal	0,08	-0,10	0,01	0,19	0,06
EU	0,09	0,03	0,07	4,39	1,32
Estónia	0,21	0,12	0,18	31,40	3,25
Eslováquia	0,18	0,07	0,14	20,50	2,26

Obs.: Cálculos elaborados com base nos dados da AMECO. O efeito acumulado foi calculado construindo um índice que toma o valor 1 no início do período (início de 1995 ou início de 2010) e vai capitalizando à taxa anual de EMC de cada país.

Parece, pois, claro que **Portugal está longe de apresentar um nível de intensidade capitalística comparável ao das economias mais robustas da UE, tem investido bastante menos que muitos outros países** (que têm também crescido mais do que nós), sobretudo no que respeita a expandir a capacidade instalada para produção de bens e serviços exportáveis, e **o investimento realizado tem sido bastante menos eficiente** do que em outros países. Urge, pois, inverter esta situação, criando as condições para investir mais intensivamente e investir de forma mais eficiente.

## 1.6 Capital Humano: Educação e Demografia

### 1.6.1 Demografia

A Europa enfrenta, hoje em dia, um problema muito sério de envelhecimento demográfico. É neste contexto de preocupação recente que têm vindo a ganhar forma algumas políticas públicas tendentes à inversão desta situação, através de mecanismos de apoio à maternidade e paternidade, quer no meio laboral, quer na vida familiar, mas que se mostram, ano após ano, manifestamente insuficientes para uma efetiva renovação geracional.

A gravidade da situação é de tal forma que as previsões apontam para uma **forte diminuição populacional** já a partir do ano de 2035. A este minguamento exponencial, está associado o forte declínio das taxas de fertilidade e de natalidade decorrente de um processo de adiamento persistente da maternidade. Este, por seu turno, deve ser enquadrado numa perspetiva holística de onde sobreleva um fenómeno compósito redutível a três dimensões sociais: família, natalidade e trabalho.

A UE, bem como a maioria dos Estados-membros, já reconheceu a importância desta problemática, tendo encetado, em muitos casos, políticas de incentivo à natalidade, maternidade e parentalidade, como forma de mitigação da acentuada quebra demográfica em curso.

O desacelerar do crescimento da população europeia e a sua conseqüente estagnação, assim como o seu envelhecimento, fazem antever tempos difíceis para a UE, pelos impactos inevitáveis na sua vida social e económica, podendo mesmo colocar em risco o Modelo Social Europeu, nomeadamente o crescimento económico sustentável, a proteção social e o emprego para todos.

Também para Portugal, são vários os estudos que demonstram que o país tem vindo a assistir a uma alteração da sua estrutura populacional, revelando que, até 2070, se verificará uma alteração do perfil etário da população portuguesa. Muito embora não sejamos um caso único, pois vários são os países que se têm vindo a debater com tal fenómeno, revela-se, no entanto, particularmente preocupante o acentuado envelhecimento da nossa população, refletido numa clara tendência de inversão da sua pirâmide etária.

Uma análise atenta aos Censos Populacionais elaborados pelo INE vem confirmar a mutação do quadro demográfico do nosso país, fazendo antever que, num curto espaço de tempo, assistiremos a um aumento significativo do número de cidadãos seniores e a uma diminuição drástica do número de jovens. Se tomarmos como ponto de referência o ano de 1960 e fizermos uma análise comparativa com o ano de 2011, verificaremos um preocupante aumento da população com idade superior a 65 anos na ordem dos 12,1%. Acresce a estas projeções pouco animadoras a diminuição significativa do número de filhos, nas últimas seis décadas, de 3,2 % para 1,4 %, facto que vem inibir ainda mais a tão desejável renovação de gerações.

A conjugação destes dois indicadores cria as condições ideais para a eclosão do chamado “inverno demográfico”, um conceito proposto por Gégard Dumont para descrever os efeitos causados na sociedade pelo abrandamento da taxa de fecundidade e o aumento da esperança média de vida. Os efeitos de tal fenómeno acabam por se manifestar, inexoravelmente, no nosso capital humano disponível e, conseqüentemente, no crescimento económico nacional. Importa, pois, face a um cenário nada otimista, garantir a aceção física do capital humano português (número, género, estrutura etária e reprodutividade), bem como a sua aceção qualificativa (qualificações, competências, formas de organização social, entre outras).

Garantir um “stock de Capital Humano” obriga a repensar as políticas demográficas, políticas de natalidade, políticas de migração e políticas de educação.

Em Portugal, no ano de 2020, nasceram 84 296 bebés, menos 2283 do que no ano anterior, o que significa uma diminuição da taxa de natalidade de 2,6%, segundo os dados do Instituto Nacional de Estatística. Esta diminuição tem efeitos inexoráveis no futuro da sociedade e da economia portuguesa, com consequências diretas na segurança social, tornando-se, por esse motivo, **fundamental assegurar as condições necessárias a um aumento da natalidade nas famílias portuguesas.**

Claramente em linha com a tendência europeia, Portugal regista um ritmo de envelhecimento muito significativo, inversamente proporcional aos valores da taxa de natalidade. Nas últimas décadas, as medidas de incentivo à natalidade para travar a regressão demográfica foram praticamente inexistentes e as que foram adotadas revelaram-se pouco eficientes. Torna-se por isso imperioso criar e aplicar, em tempo útil, medidas estratégicas eficazes que combatam o

declínio demográfico, estimulando a natalidade e garantindo o aumento da população ativa e a sustentabilidade económica do país.

Se não for capaz de inverter a pirâmide demográfica atual, Portugal enfrentará, num curto/médio prazo, desequilíbrios estruturais na sua estrutura social com consequências muito negativas para todos os portugueses. Se, a este cenário, acrescentarmos o aumento progressivo da esperança média de vida, face às gerações anteriores, as probabilidades de dilatação do fosso social entre população ativa e população não ativa tornam-se ainda maiores.

A não serem tomadas decisões políticas que tenham em conta esta realidade, como referido, algumas premissas fundamentais do Modelo Social Europeu, como o crescimento económico sustentável, a proteção social e o emprego universal correm graves riscos de sucumbir. No modelo de repartição que vigora em Portugal (PAYG: pay as you go), as contribuições dos trabalhadores e entidades empregadoras são direcionadas para o pagamento de pensões, numa lógica de solidariedade Intergeracional, sendo que as pensões são suportadas pelos economicamente ativos, financiando aqueles que, por algum motivo, não podem trabalhar. Esta lógica de repartição, apesar de promover o bem-estar e a coesão social de todos, tem sérios riscos de vulnerabilidade face ao envelhecimento populacional, tendo em conta a sua elevada taxa de dependência da população ativa.

Segundo as projeções do Instituto Nacional de Estatística, a população de Portugal poderá passar dos atuais cerca de 10 milhões de habitantes para 7,5 milhões em 2080. Este declínio no número de nascimentos remonta à década de 60 do século passado e, desde aí, não mais abrandou. Num cenário com contornos desta natureza, os custos dos cuidados sociais e de saúde tornam-se cada vez maiores, colocando-se mesmo em causa o direito universal aos cuidados de saúde na população portuguesa.

Atribuir apenas às taxas de fecundidade a origem da perda populacional no país é negar a natureza sistémica do problema. A diminuição de nascimentos está associada a fatores diversos, como, por exemplo, o aumento da emigração, que afetou sobretudo os jovens em idade fértil. O envelhecimento da sociedade portuguesa pode ser considerado na sua duplicidade, na medida em que resulta da conjugação de tendências de quebra de fecundidade e efeitos conjugados de migrações, por um lado, bem como o aumento da esperança média de vida, por outro.

Foi notória a influência da emigração na natalidade portuguesa, uma vez que este movimento de saída de pessoas do nosso país coincide, em geral, com a idade tradicionalmente associada à contração de matrimónio e à constituição de família, deixando Portugal de fora das opções para esse propósito. O fenómeno migratório conduziu o país a profundas alterações na estrutura etária da população e, contribuiu, portanto, para a alteração do seu cenário demográfico. Atualmente, Portugal regista dois fatores que concorrem para a estagnação da população: por um lado, o número de nascimentos é inferior ao número de mortes; por outro, o volume de emigrantes é bem mais expressivo do que a quantidade de imigrantes que chegam ao território português. Se a grande maioria dos portugueses que procura soluções profissionais noutro país é constituída por jovens em idade fértil, com perdas demográficas substanciais para o país de origem, os nascimentos registados por casais imigrantes que escolhem Portugal como destino de vida não compensam minimamente as perdas provocadas pela emigração.

Há ainda que considerar outros fatores como a alteração de mentalidades nas últimas quatro décadas. Um dos exemplos mais evocados é a modernização da vida familiar e a entrada da mulher no mundo do trabalho. O crescimento económico, os contraceptivos e a mudança de atitude face à sua utilização, a emancipação de mulher e a conquista de direitos que lhes eram negados, permitiram mais independência financeira e um controlo mais direto das suas escolhas de natalidade que, por sua vez, permitiu um maior investimento no seu capital humano e profissional deixando para segunda opção a vida familiar.

Mas os efeitos demográficos de uma sociedade mais modernizada não se ficam por aqui. Se é evidente que as famílias optam por ter cada vez menos filhos, não menos evidente é o facto de a decisão de os ter ser cada vez mais tardia. Por outro lado, o aumento expressivo do número de divórcios está a trazer consigo uma acentuada diversificação da vida conjugal e, conseqüentemente, uma diminuição em grande escala da natalidade (Delgado & Wall ,2014).

O envelhecimento das estruturas demográficas tem ganho uma centralidade cada vez maior no leque de problemas com que a Europa e alguns dos seus Estados-membros se debatem e tem chamado as atenções de políticos e investigadores. A preocupação com as conseqüências deste envelhecimento tem provocado um intenso debate em torno das políticas mais efetivas a implementar, de modo a reverter ou a mitigar os seus impactos.

Se durante vários anos, emprego e maternidade foram sendo vistos como realidades incompatíveis, numa sociedade moderna como a atual tal ponto de vista torna-se inaceitável. Dotada de maior sentido democrático, ela tem por obrigação reclamar uma conciliação entre essas duas dimensões, tornando compatíveis a vida profissional e a vida familiar. Um propósito desta natureza passa forçosamente pela adoção de medidas políticas de apoio às famílias com filhos e outras de cariz essencialmente laboral.

Os portugueses à entrada do mercado de trabalho encontram-se perante um dilema instituído pela necessidade de garantir rendimentos, por um lado, e pela vontade de constituir família, por outro. Ou se opta por ter filhos em primeiro lugar e adiar a entrada no mercado de trabalho ou, pelo contrário, se procura a estabilidade no mercado de trabalho em primeira instância e se relega para segundo plano a dimensão familiar. Quer se opte por uma ou por outra solução, os resultados serão sempre desastrosos para as famílias e para o país.

É sabido que as taxas de desemprego, nomeadamente entre os jovens, e os empregos precários constituem barreiras que em nada favorecem o desiderato da maternidade. Constrangimentos desta natureza afetam praticamente ambos os géneros, mas são as mulheres, em particular, que continuam a pagar a maior fatura desta situação. São elas que sentem dificuldades acrescidas em conciliar a sua vida familiar com a vida laboral. Lamentavelmente, o género continua a ser um fator discriminatório e são as mulheres as mais penalizadas na opção “maternidade ou gestão de carreira”. Isto, já para não falar das disparidades salariais que criam acentuadas assimetrias entre o trabalho feminino e o trabalho masculino.

Nas sociedades contemporâneas, continuar a pedir-se às mulheres que sejam mães e descurem as suas carreiras, por não verem garantidos na sociedade os seus direitos profissionais, configura um ato de profundo cinismo social e desprezo pela igualdade de género.

A esta problemática, estão igualmente associadas outras questões, como a ausência de flexibilidade e adaptabilidade nos horários de trabalho, o flagelo do desemprego e a precariedade laboral, realidades que potenciam a criação de terrenos férteis para a incerteza económica, o sentimento de insegurança pessoal e, em última análise, a asfixia do impulso à maternidade.

As empresas têm, também aqui, um papel fundamental, nomeadamente no processo de conciliação família/trabalho. Não se trata apenas de fomentar boas práticas de apoio à família, mas também de apostar no desenvolvimento pessoal de cada trabalhador.

Nos últimos anos, algumas foram as medidas que procuraram estimular a maternidade em Portugal tais como a descida do IRS, em função do número de filhos; os subsídios à natalidade; a criação de condições à fixação de casais jovens no interior do país; as comparticipações nos primeiros anos de vida; entre outros. No entanto, estes não se mostraram suficientemente eficazes, pelo que deverão merecer, da parte do poder político, uma reflexão séria e uma avaliação cuidada, de modo a criar-se uma base de apoio técnico a novas tomadas de decisão que se querem estruturantes e imediatas.

Há ainda muito a fazer relativamente a esta matéria. São urgentes as políticas que fomentem a criação de mais e melhor emprego; horários de trabalho reduzidos e humanizados; melhores serviços públicos; habitação condigna e a preços comportáveis. Importa criar condições para uma parentalidade efetiva, através de políticas fiscais e laborais ativas que criem condições de estabilidade no emprego; que incentivem o trabalho parcial; que reduzam a carga fiscal; que apoiem a guarda de crianças em creches e a sua ocupação nos tempos livres; que ajudem os jovens casais a constituírem famílias mais numerosas e que se corrijam a desigualdade salarial entre homens e mulheres.

### **1.6.2 Capital Humano**

O investimento na educação proporciona um retorno precioso para o nosso país, uma vez que permite, em termos de funções e vencimentos, uma discriminação positiva face aos que nela não investiram, mas também um forte retorno social, pelo seu impacto favorável na produtividade, as designadas externalidades de capital humano, e a capacidade produtiva das empresas.

São os conhecimentos e competências dos indivíduos que lhes permitem criar valor económico, um fator determinante para o crescimento e desenvolvimento. É reconhecido o impacto da qualidade dos recursos humanos no crescimento da empresa e nos seus padrões de inovação. Parece consensual que os países que mais apostam nas qualificações dos seus recursos humanos

tendem a revelar uma maior vocação de crescimento e uma mais elevada capacidade de resiliência perante fatores adversos ao incremento empresarial.

Nos últimos anos, Portugal tem vindo a fazer um investimento na escolaridade dos portugueses, nomeadamente aumentando o nível de escolaridade mínima para o 12º ano. No entanto, esta aposta não teve a devida correspondência na área da formação profissional, levando em linha de conta os 60% dos jovens que não prosseguem estudos no ensino superior e não apostam na sua formação profissional, sendo que, neste ranking, Portugal continua a ser o terceiro país da OCDE com menos proporção de adultos com pelo menos o ensino secundário completo. Continuamos assim no grupo dos quatro países da OCDE com menos qualificação académica.

Para uma efetiva aposta na qualificação dos nossos recursos humanos e conseqüente crescimento económico, devemos-nos questionar sobre quais os processos de formação mais adequados e quais as áreas de formação que garantem maior retorno na sociedade portuguesa.

Num artigo recentemente publicado sobre esta temática, as suas autoras demonstram que, usando um modelo linear de correlação, os níveis de educação secundária e terciária em Espanha emergem como fortes alavancas para o crescimento económico, concluindo que 10% de aumento no nível de educação secundária tem um efeito de 1,5% no crescimento económico do país e que o mesmo aumento na educação terciária tem um impacto de 0,9% de crescimento no PIB, *ceteris paribus*. No entanto, utilizando modelos não lineares, o mesmo estudo aponta para uma não relevância estatística da educação secundária, antes aumentando o peso que a educação terciária tem como variável correlata com o crescimento económico. O estudo empírico para Espanha mostra que a educação terciária, o capital físico, a força de trabalho e as dotações orçamentais para a educação se afirmam como variáveis potenciadoras do crescimento económico. O sentido das conclusões deste estudo permite antecipar um expectável igual efeito em Portugal.

O estudo empírico para Espanha mostra que a educação terciária, o capital físico, a força de trabalho e as dotações orçamentais para a educação se afirmam como variáveis potenciadoras do crescimento económico. O sentido das conclusões deste estudo permite antecipar um expectável igual efeito em Portugal. Provavelmente potenciado se o crescimento da educação

terciária for orientado para cursos ditos STEM (science, technology, engineering and mathematics).

Para se alcançar uma tendência de desenvolvimento económico efetivo e sustentável, torna-se pois necessário e urgente investir na educação e formação dos portugueses, quer na quantidade quer na sua qualidade. Se Portugal conseguisse atingir patamares de educação que nos colocassem nas fileiras do ranking dos 10 melhores países nesta matéria, poderia criar condições para que, num curto prazo, alcançasse níveis de crescimento económico muito significativos.

### **1.6.3 Educação**

Um crescimento económico robusto e sustentado exige um aumento igualmente sustentado e vigoroso da produtividade do fator trabalho. A educação é um importante fator determinante da produtividade. Difícilmente se conseguem níveis altos de produção per capita sem reformas educativas e décadas sucessivas e ensino de elevada qualidade.

Além da educação formal, isto é, a proporcionada pelo sistema de ensino, e da educação familiar, é igualmente importante a formação profissional. A Irlanda é muitas vezes apontada como exemplo de um país que realizou um extraordinário esforço de formação profissional, no final do século passado, usando os fundos estruturais europeus. A rentabilidade do investimento feito na formação, neste país, parece inequivocamente ter sido muito elevada.

Portugal também tem investido muito na educação, e em menor medida (ou pelo menos com reflexos menos perceptíveis e reconhecidos) na formação profissional.

Em termos de educação formal é inequívoco que Portugal é hoje um país muito mais avançado do que há 30 anos. Alguns indicadores deixam isso inequívoco.<sup>23</sup> Por exemplo, em 1970 somente, 1,6% da população com pelo menos 25 anos detinha um nível de instrução equivalente a bacharelato ou superior, tendo subido essa percentagem para 3,5% em 1981 e sendo

---

<sup>23</sup> Salvo indicação em contrário a fonte das estatísticas citadas nesta secção é o Banco Mundial (World Development Indicators).

atualmente de 18,7%. De igual modo, em 2018, entre a população com pelo menos 25 anos, 54,3% tinha completado pelo menos nove anos de escolaridade e 94,9% da população tinha completado pelo menos a instrução primária completa. Em 1970 essas percentagens eram apenas 8,5% (6,0%) e 38,4% (apenas 29,2% para as mulheres). Em face da evolução verificada, a taxa de literacia entre a população jovem (15 a 24 anos) é atualmente quase 100% (99,7%, em termos exatos), e 94,9% dos jovens completam pelo menos o nono ano.

Estes resultam de um grande esforço feito pelo país, de que é testemunha o baixo rácio aluno-professor, que em 2017 era de somente 9,5 no secundário e 16,6 na primária, bem abaixo dos valores que se verificavam nos anos 70 (cerca de 18 no primeiro caso e 25 no segundo). Além disso, as despesas com educação em Portugal ultrapassam a média da UE (5,0% do PIB versus 4,7% do PIB, como se pode ver na Tabela 9).

Não obstante os progressos registados, **Portugal está, ainda, muito distante de alguns em múltiplos indicadores**. Por exemplo, a percentagem da população adulta com pelo menos o bacharelato em muitos países da UE ultrapassa os 30%. É o caso da Bélgica (35%), Dinamarca (32%), Irlanda (31%), Letónia (30%), Lituânia (35%), Holanda (31%) e, incluindo ainda no grupo, o Reino Unido (34%).

O mesmo se diga quando se compara a percentagem da população portuguesa, com 25 anos ou mais, com instrução a nível de doutoramento ou equivalente (0,59%), com outros países: Alemanha (1,25%), Irlanda (0,99%), Letónia (1,11%), Eslovénia (2,75%), Suécia (1,24%) e Reino Unido (1,00%).

Não obstante os progressos registados **há ainda muito por onde melhorar e alguns indicadores que devem suscitar preocupação**. Entre estes, o facto de 8% dos jovens não se encontrarem a estudar, a trabalhar ou em formação. Não sendo esta uma situação exclusiva do nosso país, dado que na UE idêntica percentagem é de 10%, não pode deixar de ser preocupante.

Conexo com a difusão do conhecimento, e igualmente relevante para o aumento da produção, está a sua produção. Neste aspeto importa registar o baixo nível de despesas em investigação e desenvolvimento. Apenas 1,4% do PIB, muito abaixo da média da UE que é de 2,2%, não obstante termos mais investigadores por milhão de habitante que a UE igualmente em média (Tabela 9).

Tabela 9 – Despesas em Educação e I&D e Investigadores por Milhão de Habitantes

País	Despesas em Educação (%PIB)	Despesa em I&D (% PIB)	Investigadores (por milhão hab.)	País	Despesas em Educação (%PIB)	Despesa em I&D (% PIB)	Investigadores (por milhão hab.)
Alemanha	4,9	3,1	5 212	Grécia	..	1,2	3 483
Áustria	5,4	3,2	5 733	Holana	5,2	2,2	5 605
Bélgica	6,4	2,8	5 023	Hungria	4,7	1,6	3 238
Bulgária	4,1	0,8	2 343	Irlanda	3,5	1,1	5 243
Chipre	5,8	0,6	1 256	Itália	4,0	1,4	2 307
Croácia	3,9	1,0	1 921	Letónia	4,4	0,6	1 792
Dinamarca	7,8	3,1	8 066	Lituânia	3,8	0,9	3 191
Eslováquia	3,9	0,8	2 996	Luxemburgo	3,6	1,2	4 942
Eslovénia	4,8	1,9	4 855	Malta	4,8	0,6	1 947
Espanha	4,2	1,2	3 001	Polónia	4,6	1,2	3 106
Estónia	5,0	1,4	3 755	Portugal	5,0	1,4	4 538
UE	4,7	2,2	3 994	Reino Unido	5,4	1,7	4 603
Euro Area	4,9	2,2	4 180	Rep. Checa	3,9	1,9	3 863
Finlândia	6,4	2,8	6 861	Roménia	3,1	0,5	882
França	5,5	2,2	4 715	Suécia	7,6	3,3	7 536

Fonte: Banco Mundial (World Development Indicators).

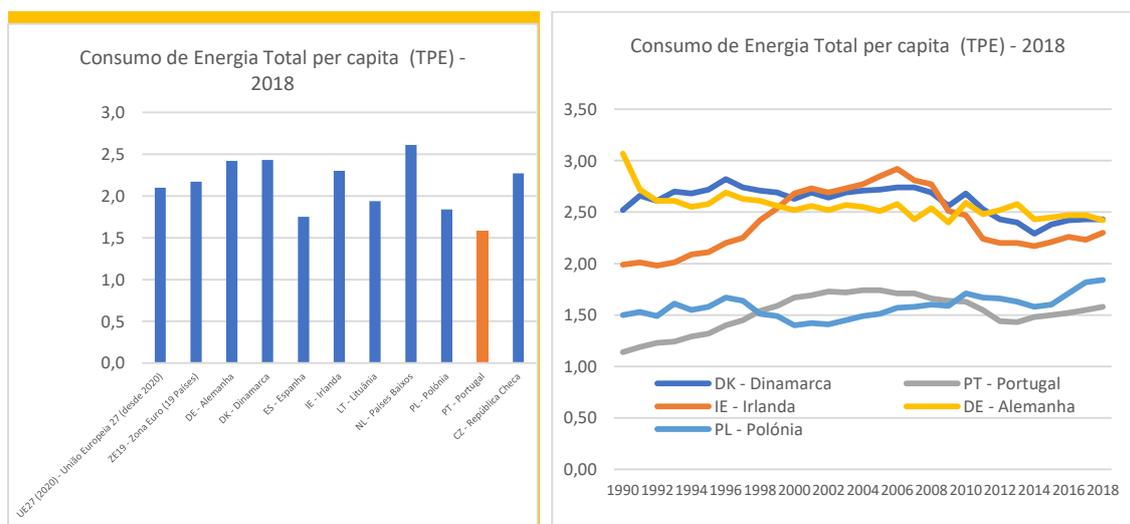
## 1.7 Ambiente, Energia e Recursos Naturais

### Ambiente e Energia

A relação entre o consumo de energia e o nível de rendimento per capita é usada por muitos como um previsor relevante do futuro de uma economia (Gates, 2021)<sup>24</sup>.

É relevante analisar o consumo total de energia per capita em Portugal, pois é dos mais baixos no quadro europeu; e a sua evolução ao longo do tempo não tem sido no sentido do crescimento, mas antes da estagnação (ainda que uma parte da evolução possa ser razoavelmente atribuída a maior eficiência / rendimento por unidade de energia utilizada).

Gráfico 6 – Consumo de Energia per capita: total, relativo e sua evolução comparada



Obs: PORDATA | Fontes de Dados: Eurostat | NU | Institutos Nacionais de Estatística

Para caracterizar de que forma a energia é condicionante da competitividade nas empresas e fator relevante para a estrutura das despesas das famílias, importará conhecer os preços praticados, a sua evolução temporal e comparada com países que têm gerado maior crescimento económico.

<sup>24</sup> How to avoid a climate disaster, Bill Gates@2021, Introduction; reference to David MacKay – University of Cambridge

A publicação de fevereiro de 2021 do HEPI (Household Energy Price Index for Europe)<sup>25</sup>, relativa aos preços cobrados aos consumidores domésticos e às PME, apresenta uma evolução pouco favorável para Portugal, em termos relativos, colocando Lisboa em 5º lugar, em 33 capitais de países europeus, com o preço de eletricidade mais cara (em €/Kwh), apenas ultrapassada por Berlin, Copenhaga, Londres, Dublin e Praga, com um custo final por kwh de 22,12 euros. E em Portugal estes custos não representam o total dos custos com a produção de eletricidade, pois uma partes destes custos não tem sido cobrada aos consumidores, mas adicionada ao “déficit tarifário”, que atinge atualmente 3,3 mil milhões de euros, e que um dia terá de ser pago pelos consumidores de eletricidade.

Tão importante quanto a posição relativa no seio dos países europeus, e que já nos é desvantajosa, é a evolução e composição do preço final suportado pelos utilizadores.

**O preço final da energia tem sido inflacionado, por aquilo que o Eurostat apelida de “Taxas” e que mais corretamente deveriam ser chamadas de CIEG (Custos de Interesse Económico Geral),** e que mais não são que valores cobrados aos utilizadores para compensação de certos compromissos assumidos em sede de política energética. Estas “Taxas”, essencialmente suportados por consumidores abastecidos em Baixa Tensão (BT e BTE), decorrem de compromissos assumidos com a aquisição, a preços pré-definidos e superiores aos de mercado, de energia produzida nos parques eólicos e fotovoltaicos que foram licenciados no país e entraram em processo produtivo a partir de 2008. As tarifas garantidas (CAE e CMEC<sup>26</sup>), que muitas vezes chegam a atingir taxas de rentabilidade anuais de 15%, bem como o sistema de “*feed-in tariffs*” que dá prioridade a essas produções, mesmo que sejam mais caras que outras alternativas disponíveis mais baratas, aumentaram de forma extraordinária os custos finais da energia (*vide* Caixa 1). Estes compromissos de aquisição de energia a preços garantidos e com utilização prioritária na rede estendem-se para lá de 2032, condicionando as opções de política energética.

Este facto é tão mais relevante quanto 99% dos consumidores de energia em Portugal são fornecidos em BT e BTE. Esta percentagem de consumidores inclui, além das

---

<sup>25</sup> Uma publicação do Instituto VaasaETT e dos reguladores sectoriais da Austria e Hungria, baseado em inquéritos a consumidores residenciais das principais cidades europeias. Mais informação em [www.energypriceindex.com](http://www.energypriceindex.com)

<sup>26</sup> CAE – Contratos de Aquisição de Energia a preços pré-definidos; CMEC - Custos de Manutenção do Equilíbrio Contratual pagos à EDP.

famílias/residenciais, como também a quase totalidade das PME, agregado que **abrange cerca de 1,3 milhões de empresas, das quais 96% são microempresas** (com menos de 10 trabalhadores). **As empresas exportadoras que trabalhem com estes preços são impactadas negativamente na sua competitividade.**

Nos sectores que não são abastecidos em BT/BTE, destacamos o agrupamento 20Mwh-500Mwh, o que mais se aproximará da tipologia de consumidor industrial de média dimensão<sup>27</sup> e o agrupamento 500Mwh-20000Mwh, típica de indústrias com processos produtivos de energia intensiva. Em ambos os casos, os preços praticados, incluindo “Taxas” não dedutíveis ou CIEG, são marginalmente superiores à média europeia. Para estes grupos (cerca de 60 mil empresas) **Portugal tem um custo de energia superior a congéneres** como Croácia, Eslovénia, Polónia, Hungria, Dinamarca, França ou Espanha. Esta situação de preços elevados na eletricidade e também no gás, tem prejudicado significativamente a competitividade da economia portuguesa, nomeadamente o sector exportador, por obrigar as empresas portuguesas a consumirem eletricidade a preços superiores ao das suas congéneres europeias e mundiais. Em sectores grandes utilizadores de eletricidade, a maioria das empresas optou por não investir e abandonar Portugal.

#### **CAIXA 1 – Os Sobrecustos da Energia**

Em ERSE (2019, p. 53)<sup>28</sup> é possível analisar os sobrecustos que adicionam aos custos base de produção de energia e que são maioritariamente compromissos de aquisição de energia a preço pré-determinado por via dos contratos de Produção em Regime Especial – PRE e dos CMEC – Custos de Manutenção do Equilíbrio Contratual pagos à EDP pela liberalização do sector. Em cada ano são definidos preços regulados que podem absorver ou fazer aumentar a chamada “dívida tarifária”, um saldo de conta corrente entre os valores que são devidos pelos compromissos assumidos e o valor já transferido para os consumidores finais,

Estes sobrecustos são decorrentes de decisões políticas<sup>29</sup> e são (incorretamente) apelidados de “taxas”. Em termos temporais, esta “dívida tarifária” atingiu em 2014 o valor mais elevado desde

<sup>27</sup> Ver Bionic UK – Energy User Guides: Médias Empresas: 30Mwh-50Mwh.

<sup>28</sup> Relatório Anual de Atividade da ERSE do ano de 2019 (pag. 19).

<sup>29</sup> Relatório apresentado por Cristina Portugal em representação da ERSE, em 24/07/2018, na Comissão Parlamentar de Inquérito às Rendas Excessivas no Sector da Eletricidade (pag. 23).

a sua criação em 2008, com 5080 milhões de euros pendentes de distribuição, estando em cerca de 3,6 mil milhões de euros em 2018. Existem compromissos de aquisição de energia em regime *feed-in* e preços pré-definidos até 2028.

Estes “Taxas” são os elementos determinantes na evolução do preço da energia. Parece evidente que as decisões políticas tiverem um impacto não antecipado e com forte relevância nos preços da energia e logo, nos planos de desenvolvimento económico a adotar para futuro.

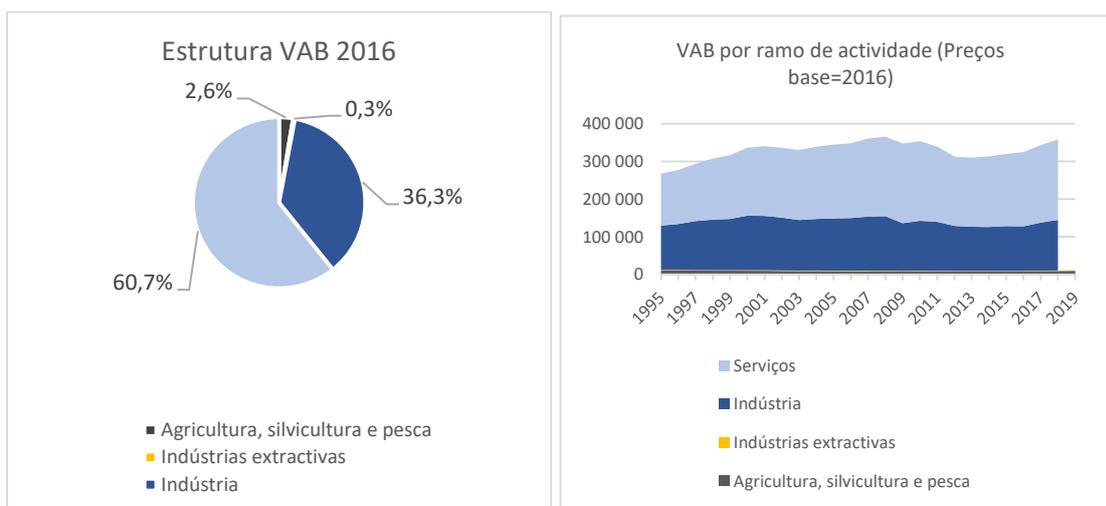
Em suma, parece claro um conjunto constatações e de condicionantes para a economia portuguesa nos anos vindouros:

- 1- O consumo de energia será superior ao atual e será tanto maior quanto maior a ambição de crescimento económico, sendo a correlação entre crescimento económico e consumo de energia uma constatação histórica demonstrada;
- 2- Portugal é dos países da UE dos que tem menor consumo de energia per capita;
- 3- O preço da energia para os consumidores finais e PME, abastecidos em BT e BTE é dos mais elevados comparativamente com os restantes países europeus, afetando a qualidade de vida e o rendimento disponível das famílias, mas também a competitividade das exportações nacionais;
- 4- Ao nível das unidades produtivas mais consumidoras de energia, em especial as empresas altamente consumidoras de energia no seu processo produtivo (metalurgia, cimentos, químicas, vidreiras, plásticos, etc.), suportam custos superiores ao da maioria das suas congéneres europeias (Croácia, Eslovénia, Polónia, Hungria, Dinamarca, França e Espanha), colocando um desafio acrescido ao nível da competitividade dos produtos nacionais transacionáveis, que competem diretamente com produtos oriundos desses países.
- 5- As opções políticas ao nível dos contratos de aquisição de energia de fontes alternativas e renováveis, com preços pré-determinados (CAE e CMEC), acrescem aos preços de produção da energia consumida atual e futura, para lá de 2032, impactando na competitividade global da economia e as opções de política energética.

## **Recursos Naturais**

A economia portuguesa é uma economia terceirizada, com contributo negligenciável da Agricultura e das Atividades Extrativas para o VAB e com um sector industrial estagnado. As principais variações que ocorrem no VAB ao longo do tempo tem sido originada no setor de terciário.

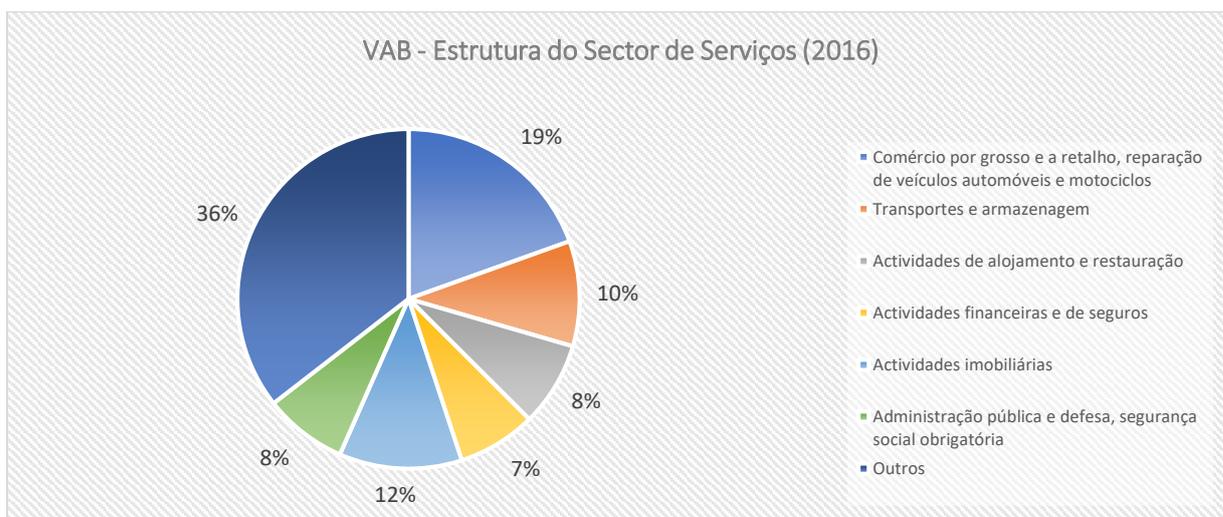
Gráfico 7 – Estrutura de VAB e sua evolução por ramo de atividade



Obs: DATA | Fontes de Dados: INE - Contas Nacionais Anuais (Base 2016)

Em particular, esta evolução do setor dos serviços, pela estrutura típica das suas componentes, é muito determinada pela evolução da Consumo Interno (Comércio, Alojamento e Restauração, Transportes, Serviços Imobiliários, etc.).

Gráfico 8 – Estrutura de VAB no sector dos Serviços

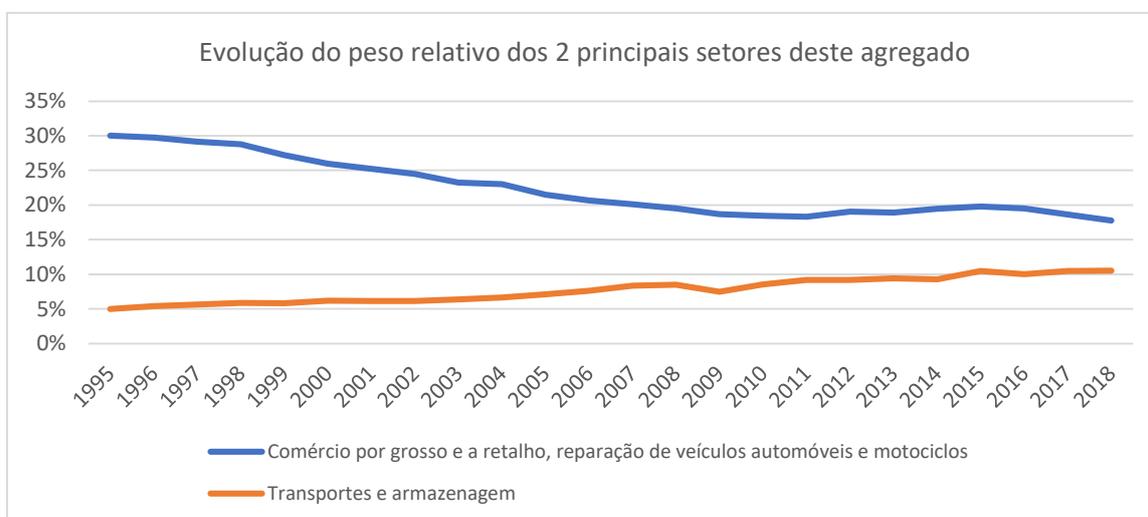


Obs: PORDATA | Fontes de Dados: INE - Contas Nacionais Anuais (Base 2016)

A evolução registada no ramo de “Comércio por grosso e a retalho, reparação de veículos automóveis e motociclos” é de maior importância para a evolução do VAB no sector dos serviços e para o VAB Total. O sector de Transportes, em parte pela dinâmica do consumo interno, em parte pela dinâmica das exportações e importações, tem-se afirmado no seu contributo positivo para a evolução do sector.

Os quadros abaixo ilustram a evolução do **peso relativo dos principais setores da área dos serviços** tendo 2016 por referência, para as duas áreas que mais contribuem para o VAB.

Gráfico 9 – Evolução do peso relativo no VAB ao longo do tempo, por referência ao valor em 2016

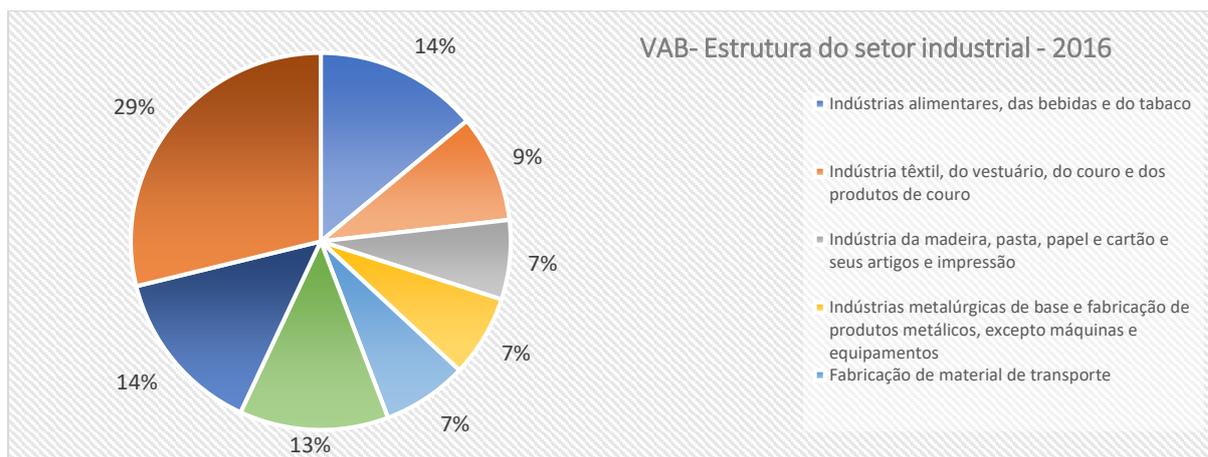


Obs: PORDATA | Fontes de Dados: INE - Contas Nacionais Anuais (Base 2016)

De destacar ainda a evolução registada nas Atividades Imobiliárias e na área do Alojamento e Restauração que desde 2012 tem aumentado a sua posição relativa no contributo para o VAB do sector terciário, passando a representar 12% e 8% respetivamente no ano de 2016, e mantendo a tendência crescente desde então. Pela negativa a evolução dos Serviços Financeiros, com peso relativo de 7% em 2016, caindo de uma posição de 12% em 2008

Anotadas as principais evoluções registadas no setor de serviços, destaquemos no sector industrial a estrutura e a evolução dos principais contribuintes, usando a mesma metodologia.

Gráfico 10 – Estrutura de VAB no sector dos Industrial

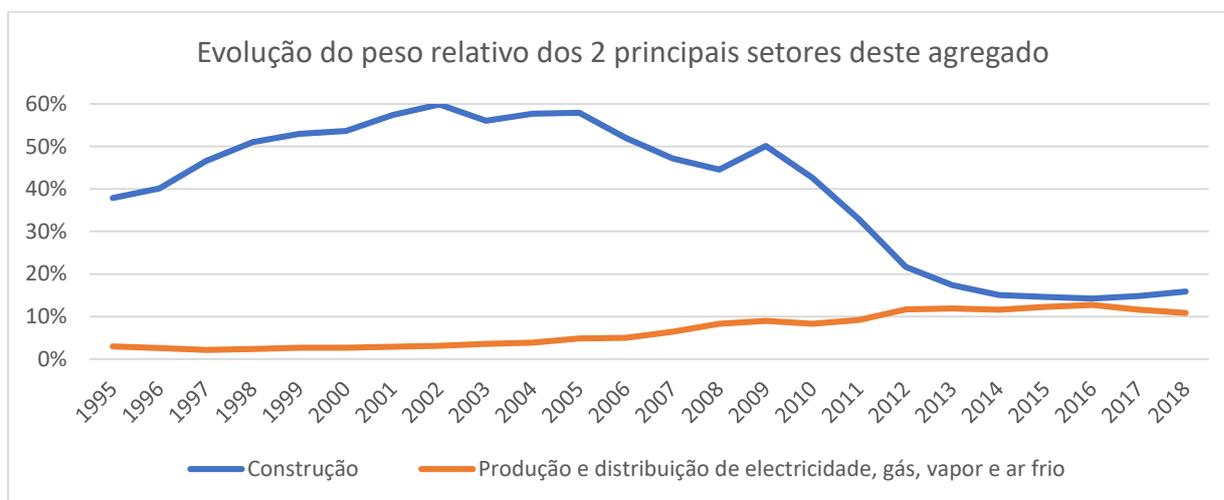


Obs: PORDATA | Fontes de Dados: INE - Contas Nacionais Anuais (Base 2016)

Incontornável, o papel do sector da Construção como principal determinante na evolução do VAB do sector industrial. A crise profunda que atingiu o setor desde 2010 transformou-o num setor com peso muito mais reduzido (passando de 50% em 2010 para 12% em 2016), sem que tenha recuperado desde então. A elevada utilização de mão de obra associada a este setor e forte poder de distribuição de rendimentos gerados origina ondas de choque que importará analisar para compreensão do fenómeno da estagnação no crescimento de cercas rúbricas do PIB.

No sentido contrário o setor da produção e distribuição de energia registou um forte aumento do seu peso na estrutura do VAB industrial, tomando 2016 como base. Nesse ano, o peso relativo era de 13%, praticamente o mesmo que o do sector da Construção.

Gráfico 11 – Evolução do peso relativo no VAB ao longo do tempo, por referência ao valor em 2016



Obs: PORDATA | Fontes de Dados: INE - Contas Nacionais Anuais (Base 2016)

Uma nota especial para a refinação de produtos petrolíferos que foi intensificada nos anos de 2014 e 2015, com recordes máximos de produção a serem atingidos nas refinarias de Sines e Matosinhos, sendo esta produção escoada quer no mercado interno, via consumo, muito incentivado pelo decréscimo dos preços finais e expectativa da retoma económica, quer pela via do aumento das exportações. Em termos relativos este subsector chegou a pesar 13% do total do VAB industrial em 2013, tendo, no entanto, evoluído para pesos na ordem dos 6% nos anos mais recentes.

Por último, os projetos industriais na área da produção automóvel (Autoeuropa, Grupo PSA, etc.) e todo o setor de produção de componentes e acessórios para a indústria automóvel teve forte impulso no pós-crise de 2009 e a partir de 2014, com as perspetivas de retoma económica generalizada. Portugal ocupava a 18.ª posição da indústria automóvel a nível mundial, quer no indicador da produção, quer do VAB das empresas (dados da OCDE, em 2015). As exportações do setor cresceram 41,1% entre 2010 e 2017, essencialmente no subsector da fabricação de

componentes e acessórios. O peso relativo deste subsetor era de 10% do VAB industrial, tomando por referência a estrutura do ano de 2016.

### **Indústrias Extrativas**

Uma nota lateral, pelo potencial que incorpora que não pela evolução histórica, para o setor das indústrias extrativas.

Tradicionalmente relacionadas com a produção de materiais não ferrosos (materiais decorativos: mármore e granito), a evolução mundial dos preços das “commodities” parece indicar um potencial de criação (extração) de valor nas áreas geográficas já confirmadas (essencialmente na Faixa Piritosa Ibérica) para metais como o cobre, o tungsténio, o zinco, o ouro e a prata e nas 5 áreas de forte concentração de lítio (serra de Argô, em Covas do Barroso (Boticas), Barca d'Alva, Guarda, Mangualde e Segura (Idanha-a-Nova)).

Para além da evolução potencial proporcionada pela variação dos preços internacionais dos metais presentes na plataforma continental, uma nova fonte de riqueza natural parece poder advir do alargamento da Zona Económica Exclusiva de Portugal das 200 para as 350 milhas náuticas (continental e ilhas), em apreciação na ONU.

Tudo oportunidades a priorizar no âmbito das opções para o crescimento económico nas próximas duas décadas.

Algumas conclusões se podem retirar deste conjunto de dados:

- 1- O VAB da economia portuguesa tem evoluído nas últimas décadas na dependência do setor de serviços, e dentro destes, em particular do Comércio (por grosso, a retalho e automóvel), com forte componente importada; dos setores ligados ao Turismo (Alojamento e Restauração) e Transportes (movimentos de pessoas e mercadorias) e ao setor Imobiliário.
- 2- O VAB do sector secundário, dito Industrial, é negativamente influenciado pela evolução da Construção Civil, setor que teve na última década uma forte redução da sua influência na criação de valor, principalmente na decorrência das crises financeiras de

2009 e 2012; e positivamente pelo setor do Material de Transporte, fruto dos grandes investimentos feitos pelas empresas ligadas à produção automóvel e seus satélites (componentes).

- 3- A Agricultura e as Indústrias Extrativas são setores de contribuição muito reduzida para o VAB. As tendências de perda de relevância vão-se intensificando, com o progressivo abandono das áreas agrícolas. A Silvicultura é uma atividade com potencial de criação de valor, seja pela produção de madeira para uso nas indústrias de mobiliário ou construção, seja na muito relevante indústria da produção de pasta e papel. Novas oportunidades podem surgir para este setor no âmbito do crescimento sustentável e da captura de GEE.
- 4- A confirmação da existência de reservas relevantes de minerais ferrosos em alguns pontos do país, aliado ao crescimento do preço das *commodities* nos mercados internacionais, abre novas possibilidades para estas indústrias. O interesse em concessões para exploração de jazidas minerais por grandes empresas internacionais do setor é sinal de um potencial adormecido.

O projeto de alargamento da ZEE de Portugal das 200 para as 350 milhas potência a exploração de um vasto conjunto de riquezas marinhas, sejam minerais, energéticas ou de outro tipo (piscícolas) de valor não quantificado.

## 1.8 Outros Fatores Condicionantes do Crescimento

### 1.8.1 Fiscalidade

A carga fiscal tem efetivas e relevantes implicações nas decisões de investimento e influencia significativamente a capacidade de um país atrair investimento direto estrangeiro.

Na verdade, muitas empresas e investidores têm atualmente uma perspetiva global para a localização dos seus projetos, não se confinando aos seus países de origem. Na avaliação dos locais onde investir consideram aspetos como a qualidade das infraestruturas, a confiabilidade da justiça e do Estado, a eficiência da administração pública, a qualidade do sistema de saúde e, entre muitos outros, a qualidade da mão-de-obra. Neste contexto, a fiscalidade tem um papel crucial na atração do investimento. Não releva apenas a carga fiscal incidente sobre os rendimentos das empresas e dos seus acionistas, mas esta tem um papel decisivo na atração de investimento estrangeiro.

Cientes desta realidade, muitos países europeus efetuaram grandes reduções da tributação, incidente sobre as empresas e sobre os seus acionistas, em ordem a obter vantagens competitivas face a outras jurisdições na atração do investimento direto estrangeiro. Isso aconteceu no interior da UE, onde como é sabido não existe harmonização fiscal, e alguns países (como os Países-Baixos e a Irlanda) procuraram posicionar-se com vantagens competitivas. Sem prejuízo da discussão que possa fazer-se sobre as implicações concorrenciais da ausência de harmonização fiscal, **é inequívoco que os países membros da UE concorrem hoje entre si, no plano fiscal, pela atração do investimento empresarial.**

Infelizmente, **em Portugal**, sucessivos exercícios de desequilíbrio orçamental conduziram a um endividamento excessivo do Estado e a um elevado peso da despesa pública no PIB, que tiveram como consequência inevitável uma **elevada carga fiscal.**

A Tabela 10 apresenta as taxas de imposto nominais e efetivas para um conjunto alargado de países da União Europeia, reportadas pela OCDE. Aí se inclui igualmente a média calculada para os 28 países da União Europeia (isto é, ainda incluindo o Reino Unido).

Esta tabela deixa claro que **Portugal tem das taxas de imposto mais elevadas.** Em termos de taxas nominais, é mesmo o segundo país da União Europeia, sendo apenas superado por França. Em termos de taxas efetivas, é o quinto com taxas mais altas da União, sendo apenas superado

pela França, Alemanha e Grécia.

**Tabela 10 – Taxas Efetivas e Nominais de Imposto sobre o Rendimento das Empresas e Taxas Médias de Crescimento Económico**

	Taxa Nominal de Imposto	Taxa Compósita Efetiva	Taxa de Crescimento 2001-2019		Taxa Nominal	Taxa Compósita Efetiva	Taxa de Crescimento 2001-2019
Alemanha	29,9	27,5	1,35	Irlanda	12,5	12,0	5,00
Bulgária	10,0	9,2	3,59	Itália	27,8	20,7	0,40
Dinamarca	22,0	19,6	1,46	Letónia	20,0	17,0	3,73
Espanha	25,0	25,0	1,85	Lituânia	15,0	13,4	4,22
França	34,4	30,3	1,42	Polónia	19,0	15,3	3,82
Grécia	24,0	26,9	0,40	Portugal	31,5	25,6	0,89
Holanda	25,0	22,6	1,55	República Checa	19,0	21,2	2,85
Hungria	9,0	10,0	2,56	Roménia	16,0	14,3	4,13
<b>Média UE</b>	<b>22,0</b>	<b>19,6</b>	<b>2,41</b>	<b>Média Tabela</b>	<b>21,3</b>	<b>19,4</b>	<b>2,45</b>
Correlação EU	1,00	0,88	-0,52		1,00	0,94	-0,74
		1,00	-0,53			1,00	-0,76
			1,00				1,00

Obs: A Taxa Nominal corresponde à «Combined Corporate Income Tax Rate» e a Taxa Efetiva é a «Composite Effective Average Tax Rate (EATR)» da OCDE, que é a fonte dos dados de base. As taxas médias de crescimento do PIB foram calculadas com base nos dados reportados pelo Banco Mundial.

Também calculamos a taxa efetiva de imposto para quatro países (Portugal, Espanha, Irlanda e Países-Baixos) a partir de uma amostra de empresas para cada um deles, usando a base de dados Orbis Europe. Para cada um destes países, selecionaram-se as empresas de responsabilidade limitada (com ou sem capital aberto) com resultados positivos em 2017, 2018 e 2019. Quando para um país existiam mais de 30 000 empresas nessa situação a amostra foi limitada a este número por extração aleatória. Em seguida calcularam-se as taxas efetivas de tributação do rendimento para cada empresa usando a seguinte equação:

$$Taxa\ Efetiva_{it} = 1 - \frac{RL_{it}}{RAI_{it}}$$

onde  $RL_{it}$  representa o resultado líquido da empresa  $i$  no ano  $t$  e  $RAI_{it}$  representa o resultado antes de impostos da mesma empresa no mesmo ano.

A Tabela 12 exhibe as taxas média e medianas encontradas para cada um dos quatro países.

**Tabela 12 – Taxas Efetivas de Imposto sobre os Resultados das Empresas**

		2019	2018	2017
<b>Portugal</b>	Média	24,5%	23,4%	22,8%
	Mediana	21,4%	21,2%	20,5%
<b>Espanha</b>	Média	21,7%	22,6%	19,7%
	Mediana	25,0%	25,0%	25,0%
<b>Irlanda</b>	Média	14,9%	14,1%	13,6%
	Mediana	13,1%	13,2%	13,0%
<b>Holanda</b>	Média	23,7%	23,8%	23,9%
	Mediana	23,7%	24,5%	24,2%

Obs: Cálculos efetuados a partir de dados extraídos da Orbis Europe.

Os valores obtidos são consistentes com os da Tabela 11 e permitem extrair algumas ilações. Uma primeira é que podendo afirmar-se internacionalmente que a taxa de IRC em Portugal pode atingir 31,5% (assim, de facto, acontece se à taxa de IRC for somada das derramas máximas), a taxa efetiva de imposto é bem menor. Para isso concorre não só a circunstância de alguns municípios não cobrarem a derrama máxima, como os múltiplos benefícios fiscais que se encontram estatuidos. Neste procedimento há um dano de imagem internacional que se julga não despidendo. Outros países com taxas efetivas similares às de Portugal, mas com sistemas tributários mais simples e, por isso, taxas nominais mais próximas das taxas efetivas não sofrem o mesmo dano.

Além disso, Portugal, de facto, tem uma taxa de tributação dos resultados das empresas muito pouco competitiva quando comparada com alguns países. É o caso da Irlanda e dos países do leste europeu que têm taxas bastante mais baixas. Não será apenas por isso que apresentam também taxas de crescimento mais altas (vide Tabela 11), mas certamente que essa competitividade fiscal não é inócua para o crescimento registado.

Outra lição que se pode tirar destas tabelas é que não basta olhar para a taxa de tributação dos resultados ou rendimentos para aferir a competitividade da fiscalidade sobre as empresas. Os Países-Baixos são reconhecidamente um caso de competitividade internacional neste domínio e as suas taxas de tributação efetiva reportadas nas Tabelas 11 e 2 não são muito distintas das nossas.

Assim, a análise da competitividade fiscal de um país deve contemplar múltiplos elementos. Desde logo, a taxa de tributação dos dividendos. A taxa de tributação dos rendimentos de capitais em Portugal, em sede de IRS, é de 28%.

**Note-se que, em Portugal, o Estado pode apropriar-se de 50,68% dos resultados gerados por uma empresa.** Na realidade, se esta for tributada em sede de IRC à taxa máxima de 31,5% e distribuir 100% dos resultados líquidos, aplicando-se a taxa de tributação dos dividendos (28%), os acionistas apenas ficarão com 49,32%  $[(1-0,315)*(1-0,28)]$ . Menos de metade. Mesmo que a empresa seja tributada com 21% de IRC (isto é, não esteja sujeita a derramas), para os acionistas sobram somente 56,88% dos rendimentos gerados, depois de retirados os 43,12% de que o Estado se apropria sob a forma de IRC e IRS.

Não é fácil comparar a taxa de tributação sobre os dividendos, desde logo porque quando englobados dependerão do regime fiscal global do acionista. Todavia, as taxas de retenção na fonte dão-nos alguma indicação da forma como o país encara a tributação global dos rendimentos. De acordo com dados da PWC, Portugal tem das taxas de retenção na fonte dos rendimentos, quer para residentes, quer para não residentes das mais elevadas da UE. Na realidade, os 25% de Portugal (aplicáveis a pessoas coletivas), ainda que idênticos aos 25% da Irlanda, são superiores, por exemplo: aos 19% de Espanha; aos 15% da Holanda, da República Checa e do Luxemburgo; 5% da Grécia e da Roménia; para não falar dos 0% da Bulgária (se pagos a uma empresa da UE), de Chipre e da Estónia.<sup>30</sup>

Note-se ainda que, à luz do nº3 do artigo 14º CIRC, estão isentos os lucros e reservas que uma entidade residente em território português, sujeita e não isenta de IR, coloque à disposição de uma entidade que: a) Seja residente noutro Estado membro da União Europeia (além de outras jurisdições igualmente abrangidas); b) Esteja sujeita e não isenta de um imposto; c) Detenha direta ou indireta e indiretamente uma participação não inferior a 10 % do capital social ou dos direitos de voto da entidade que distribui os lucros ou reservas. Assim, desde que a carga fiscal aplicável num outro Estado-membro onde os acionistas recebam os dividendos, conjugado com a tributação que resulta para os beneficiários finais, após a aplicação dos acordos de dupla

---

<sup>30</sup> Dados acedidos em 23 de abril de 2021 no site: <https://taxsummaries.pwc.com/quick-charts/withholding-tax-wht-rates>.

tributação, se residentes fora do Estado-membro onde se encontra situada a empresa-acionista, for inferior aos 28% aplicáveis em Portugal, há um benefício para os acionistas, mesmo que residentes entre nós, no parqueamento das suas ações em veículos localizados em outras jurisdições. Parece ser esse um dos motivos que levaram alguns acionistas de grandes empresas portuguesas a transferir as suas posições acionistas para empresas localizadas nos Países-Baixos. Este país, mesmo que acabe por tributar com taxas muito baixas os rendimentos obtidos pelas empresas localizadas nas suas jurisdições, acaba por ter uma receita fiscal proveniente de riqueza criada em outras jurisdições. Paradoxalmente, tudo isto acontece entre membros de um espaço económico comum e de uma mesma zona monetária.

Note-se ainda que a tributação dos dividendos é relevante por uma outra razão. **A desigualdade de tratamento que existe entre os dividendos e os juros pagos pelas empresas estimula o seu endividamento.** De facto, enquanto os juros pagos são considerados custos para efeitos fiscais, e por isso abatem à matéria coletável, o mesmo não acontece com os dividendos. Nos últimos anos registaram-se alguns passos no sentido de diminuir esta diferença, por via da limitação da relevância fiscal dos juros pagos, e não por via da consideração dos dividendos como um custo de capital.

Por fim, note-se que a competitividade fiscal do país igualmente importa que se considerem outras dimensões, além da tributação dos rendimentos gerados pelas empresas. Na Tabela 13 apresentam-se as taxas de imposto coligidas pela KPMG, quer para Portugal, quer para a UE (em média). Aí se pode ver que apenas em matéria de taxa de contribuição dos trabalhadores para a segurança social estamos marginalmente abaixo da média da UE, sendo ao nível dos rendimentos das pessoas singulares que se registam maiores diferenças. Note-se que a taxa indicada para Portugal corresponde à taxa marginal máxima. Todavia, como é sabido, esta aplica-se a níveis de rendimento que terão de ser considerados baixos pelos padrões internacionais: a partir de 80 882 euros. Note-se que para a média da UE é indicada a taxa de 37,8%, sendo que em Portugal a partir dos 25 075 euros os rendimentos passam a ser tributados à taxa de 37%. Isto é, bastam 25 075 euros para que se entre em taxas marginais de IRS similares à média das taxas máximas da UE. Assim, a conjugação das taxas com os limites muito baixos a partir dos quais se aplicam taxas elevadas, pode dizer-se que o país tem uma carga fiscal sobre os rendimentos das pessoas muito elevada.

**Tabela 12 – Taxas de Imposto**

	2021	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Taxas de Tributação dos Resultados das Empresas											
EU average	20,7	20,8	21,1	21,4	21,4	22,2	22,2	22,5	22,7	22,5	22,6
Portugal	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0	23,0	25,0	25,0	25,0
Contribuição Segurança Social dos Empregadores											
EU average	23,0	23,1	23,0	23,2	23,7	23,7	23,6	22,4	21,3	21,5	21,3
Portugal	23,8	23,8	23,8	23,8	23,8	23,8	23,8	23,8	23,8	23,8	23,8
Contribuição Segurança Social Trabalhadores											
EU average	11,9	12,7	12,8	12,9	13,4	13,1	13,5	14,5	14,9	15,0	14,9
Portugal	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0	11,0
Taxas de Tributação dos Rendimentos Individuais											
EU average	37,8	36,9	37,8	38,0	38,1	37,6	37,1	38,1	38,1	37,0	36,6
Portugal	48,0	48,0	48,0	48,0	48,0	48,0	48,0	48,0	48,0	46,5	46,5
Taxas de Impostos Indiretos											
EU average	21,5	21,5	21,5	21,5	21,5	21,6	21,7	21,6	21,5	21,3	20,9
Portugal	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0	23,0

Fonte: KPMG. Dados acedidos em 23 de abril de 2021 em <https://home.kpmg/xx/en/home/services/tax/tax-tools-and-resources/tax-rates-online/corporate-tax-rates-table.html>.

Em suma, **não há nenhuma das vertentes do regime fiscal português relevantes para a atividade económica que possa ser considerado competitivo no plano internacional.** Além disso, **o sistema fiscal português não parece estar concebido como tendo preocupações de comparação internacional,** particularmente no que respeita ao IRC onde as taxas nominais máximas (que tendem a ser consideradas em comparações internacionais) são muito superiores à taxa efetiva cobrada. Isso também resultará da complexidade do sistema, muito assente em benefícios fiscais, muitos deles sem relevância prática, designadamente no que respeita à indução de comportamentos estimuladores do crescimento económico.

### 1.8.2 Mercado de Trabalho

A rigidez do mercado de trabalho português é um facto usualmente reconhecido. Isso materializa-se na circunstância de o tempo médio de serviço de um trabalhador efetivo na mesma entidade patronal em Portugal ser o terceiro mais elevado da Europa (UE, 2017).<sup>31</sup> Para isso concorrem, seguramente, vários fatores. A reduzida dinâmica da economia portuguesa, que tem apresentado como referido taxas de crescimento muito baixas nos últimos 20 anos, e que não proporciona nem o surgimento de novas empresas nem o surgimento de novos empregos. A reduzida dimensão absoluta do país e da sua economia, que designadamente não proporcionam grandes oportunidades de mobilidade territorial. A ausência de uma cultura de risco. E, seguramente, a legislação laboral. Assim o reconhece a UE (2017, p.10) quando afirma que *“a rotação da mão-de-obra é geralmente baixa quando a legislação implica custos de despedimento elevados e incertos, que também podem limitar a reorientação do emprego para atividades mais produtivas”*.

Note-se que um elevado tempo médio de trabalho efetivo de um trabalhador numa empresa não é, em si mesmo, um fator negativo. Poderá, aliás, ser o resultado de um investimento específico do trabalhador nessa empresa mutuamente vantajoso. Todavia, se ele for o resultado somente da rigidez imposta pela legislação laboral, e isso significar que se mantêm ao serviço da empresa trabalhadores não produtivos e não motivados, mas que esta não consegue substituir por outros mais eficientes e empenhados, daqui pode decorrer perda de bem-estar social. Nesse caso, a excessiva proteção dada pela legislação laboral pode ter um impacto negativo na criação de emprego, na duração do desemprego, na composição etária da população empregada e desempregada, e na eficiência da redistribuição da mão-de-obra pelos sectores de atividade. Tal rigidez pode impedir que os trabalhadores sejam utilizados nos sectores económicos mais produtivos, e que mais deles necessitam. Esta situação pode ainda gerar uma segmentação no mercado de trabalho, pois os trabalhadores efetivos conseguem beneficiar de carreiras relativamente longas e estáveis, sem se modernizarem ou atualizarem, em detrimento de desempregados jovens e mais qualificados, que ficam sujeitos a empregos de curta duração, tendo dificuldade de acesso a um emprego estável. Sobre este aspeto há quem

---

<sup>31</sup> UE (2017), Semestre Europeu - Ficha Temática Legislação em Matéria de Proteção do Emprego, disponível em: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/european-semester\\_thematic-factsheet\\_employment-protection-legislation\\_pt.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_employment-protection-legislation_pt.pdf).

sustente que uma proteção excessiva contra os despedimentos individuais não consegue diminuir o desemprego no país (UE, 2017)<sup>32</sup>.

Em 2019 Portugal era, de acordo com as estatísticas da OCDE de 2020, o terceiro país da UE que assegurava maior proteção do emprego em situações de despedimentos individuais. Uma vez mais, a proteção do emprego não é em si um mal. É, aliás, uma conquista civilizacional. Porém, se esse nível de proteção for excessivo, ou impedir a competitividade do país, pode colocar em causa o bem-estar de toda a sociedade. Na realidade, quantos mais obstáculos são colocados à saída, mais obstáculos existem à entrada. Por outras palavras, se existirem obstáculos ou custos excessivos para o despedimento, designadamente em caso de descomprometimento dos trabalhadores com a empresa ou em caso de necessidade de reestruturação da empresa perante novas circunstâncias económicas, as empresas tornar-se-ão mais relutantes a contratar e os empresários menos propensos a investir. Nesse caso, menos emprego haverá. Todavia, quanto mais fácil for despedir, menos disponível estará o trabalhador para investir em qualificações e adquirir as formações necessárias à empresa. Ele saberá que, em caso de despedimento, não recuperará o investimento efetuado e perderá as quase-rendas que a ocupação atual, justa e legitimamente, lhe permite obter.

A legislação laboral tem, pois, de conjugar por um lado uma proteção aos trabalhadores socialmente justa e que induza ao seu comprometimento numa ótica de longo prazo com essa empresa, com a necessária flexibilidade de que as empresas precisam, quer para adaptarem a sua dimensão à conjuntura e às circunstâncias do seu mercado, quer para evitarem que alguns dos seus trabalhadores deixem de se empenhar e de contribuir para o bem comum.

Neste ponto deste documento não se formulam ou propõem políticas, mas tão somente se formula um diagnóstico da situação. Estas são, como é evidente, uma escolha da sociedade. Importa, porém, ter consciência que a opção efetuada tem consequências. Se se optar por uma legislação que proporcione menor flexibilidade às empresas, isso terá consequências na sua capacidade competitiva que tem de ser compensada com vantagens competitivas de outra natureza. Se se optar por uma maior flexibilidade isso igualmente não deixará de ter

---

<sup>32</sup> UE (2017), Semestre Europeu - Ficha Temática Legislação em Matéria de Proteção do Emprego, disponível em: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/european-semester\\_thematic-factsheet\\_employment-protection-legislation\\_pt.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_employment-protection-legislation_pt.pdf).

consequências, por exemplo ao nível demográfico. De facto, com menor segurança no emprego será mais difícil aos jovens constituírem família e terem filhos. Há, pois, um equilíbrio que tem de ser assegurado. Importa, para isso, conhecer as demais práticas internacionais e saber como nos posicionamos nesta matéria.

Para esse efeito, em anexo a este documento compara-se a situação portuguesa com a realidade ao nível da legislação laboral de 8 outros países (Roménia, República Checa, Polónia, Hungria, Eslováquia, Dinamarca, Holanda e Irlanda), relativamente a cinco dimensões (regime de cessação do contrato individual do trabalho, indemnizações a pagar por extinção do posto de trabalho, recurso a contratos a prazo, importância e âmbito dos contratos coletivos e duração do tempo de trabalho).

Da análise dessa tabela parece resultar que, ao contrário de outros países, entre nós não é aceite a cessação do trabalho por mau desempenho profissional, ou por uma fraca ou deficiente produtividade. Talvez seja por este motivo que a posição de Portugal no Global Competitiveness Report de 2019, em matéria de rigidez na contratação e despedimento, é a 121<sup>a</sup> em 141 países.

Talvez também devido à rigidez na cessação do contrato individual do trabalho, Portugal é, em 2020, o terceiro país com maior percentagem de contratados a prazo, com 17,6% do total do emprego, apenas superado pela Espanha e Polónia, sendo a média da UE 27 de 13,5%. Deve, contudo, ser referido que a utilização dos contratos a prazo na UE27 tem vindo a aumentar, passando de 9% em 2000, para 13,5% em 2020.<sup>33</sup>

No que respeita ao regime de compensações por cessação do contrato de trabalho, os 12 dias de indemnização por ano de trabalho praticado em Portugal é superior ao praticado em muitos países. Note-se, adicionalmente, que em oito países da UE as indemnizações empresariais por cessação de trabalho são nulas (Bélgica, Áustria, Dinamarca, Finlândia, Suécia, Itália, Holanda e Polónia). Em contrapartida, em alguns desses países é assegurada 90% da remuneração durante dois anos aos trabalhadores despedidos, e existe uma elevada dinâmica dos serviços públicos na reintegração no mercado de trabalho desses trabalhadores.

---

<sup>33</sup> Fonte: Eurostat: Labour Force Survey - Temporary employment as a percentage of the total number of employees - LFS series.

A percentagem de 80% de trabalhadores abrangidos por convenções coletivas de trabalho em Portugal, é das mais elevadas da Europa. Nos 8 países estrangeiros contemplados na tabela do anexo, esta percentagem é, em média, de 40%. Esta situação faz com que em Portugal a possibilidade das empresas poderem estabelecer acordos de trabalho próprios, a celebrar com representantes dos seus trabalhadores, que melhor se adaptem às circunstâncias e características da empresa, seja muito limitada, o que lhes retira flexibilidade na adoção das melhores soluções, prejudicando a maximização da sua produtividade e competitividade.

A duração média de 39,2 horas semanais de trabalho, em 2020, está em linha com os diversos países europeus, ainda que abaixo de países como a Rep. Checa (40), Croácia (39,7), Hungria (39,3), Malta (40), Polónia (40,2), Roménia (39,8), Bulgária (40,5), Grécia (42,1), Eslovénia (39,3), Eslováquia (39,8) ou a Sérvia (42,5).<sup>34</sup> Provavelmente com mais relevância, não há em Portugal, salvo por aceitação expressa dos trabalhadores da empresa, flexibilidade na distribuição das horas de trabalho, por dia, ao longo da semana (banco de horas). Esta situação contrasta com muitos países da UE, onde esta distribuição diferente do tempo de trabalho é permitida por lei.

Importa, pois, em matéria de políticas de desenvolvimento económico, de que se ocupará a Parte III deste texto, ponderar sobre eventuais ajustamentos ao funcionamento do mercado e trabalho português, incluindo a legislação que o condiciona, ponderando os diferentes interesses e as suas diversas implicações. Não sendo um exercício fácil, importa criar competitividade económica e assegurar que as vantagens daí decorrentes são inclusivas e, por isso, partilhadas por toda a sociedade.

#### **Caixa 2 – Modelo de Flexisegurança Laboral**

Comparativamente a outros países da UE, a economia portuguesa é, como já referido, pouco competitiva e o seu ritmo de crescimento fica aquém dos níveis que todos nós desejamos. Acresce a este cenário, na presente conjuntura, um evidente abrandamento da economia europeia e mundial, consequência de uma pandemia instalada à escala planetária, que a todos

---

<sup>34</sup> Fonte: Eurostat: Labour Force Survey - Average number of usual weekly hours of work in main job.

nos convoca para a definição de novos caminhos e novas soluções que reinventem o rumo económico até agora instituído.

Torna-se urgente, pois, desenvolver modelos que concorram para o crescimento e fortalecimento da nossa economia e que permitam às empresas reorganizarem-se mais atempadamente para cenários de maior flutuação. Mas que garantam também uma matriz social robusta em função daquilo que são os princípios do Estado de previdência e de bem-estar social em que nos revemos (ver Parte 2 deste documento).

É neste contexto que se insere o modelo da flexissegurança, um conceito que combina flexibilidade laboral e segurança dos trabalhadores, estabelecendo um equilíbrio entre direitos e deveres, fruto de uma concertação social eficaz, em clima de compromisso e confiança mútua entre entidades empregadoras, associações sindicais e o estado. Desta convergência, decorre um modelo que subsume a flexibilidade do contrato de trabalho, a possibilidade de articular e combinar recursos e a adaptabilidade a novos cenários de mutação económica e resiliência empresarial (como a mobilidade laboral), mantendo sempre a fidelização ao Modelo Social Europeu.

As medidas associadas à flexissegurança fazem parte das linhas orientadoras da Estratégia Europeia de Emprego e desempenham um papel fundamental na modernização dos mercados de trabalho. Portugal mantém um sistema contratual rígido que, invariavelmente, vem colocando obstáculos à desejável competitividade no contexto da globalização da economia. Daí a urgência de novos arranjos contratuais mais flexíveis, mas geradores de confiança e segurança, que tenham em conta os interesses tanto dos empregadores como dos empregados, com um sistema de formação que seja eficiente e de qualidade, que estimule a aprendizagem ao longo da vida, que crie políticas ativas para o mercado de trabalho e sistemas de proteção social sustentáveis e adequados à nossa realidade. Mas este novo modelo, que se quer mais cooperante e menos corporativo, deve assentar, claramente, em pressupostos de permanente diálogo social.

A Dinamarca é, invariavelmente, o país de referência em matéria de flexissegurança e torna-se praticamente impossível não o evocar como exemplo modelar da operacionalização deste modelo, na medida em que consegue conjugar regras flexíveis de contratação e cessação de contrato com um generoso sistema de proteção social. O designado “triângulo dourado” dinamarquês consolida-se num conjunto de direitos e deveres, cumpridos de forma harmoniosa: i) dos cidadãos desempregados, espera-se uma disponibilidade total para melhorar

as suas competências e qualificações em função de um ajustamento entre oferta e procura de emprego; ii) do sector público espera-se a garantia de um sistema de apoios que facilite os períodos de transição entre velhos e novos empregos, tais como subsídios razoáveis e a oferta de formação coerente com a oferta do mercado de trabalho; iii) da iniciativa privada, espera-se uma estreita articulação com o Estado de forma a ajustar a oferta de novos empregos às iniciativas formativas do sector público e vice-versa.

No entanto, porque não é possível replicar integralmente o modelo dinamarquês em Portugal, importa que esta modalidade de flexisegurança vingue pelo seu estatuto de modelo de inspiração para as reformas laborais que se impõem no nosso país, em prol de políticas ativas e eficazes de emprego, numa adaptação à nossa realidade, nomeadamente nos sectores produtivos mais próximos de uma lógica de economia global. Veja-se os casos da Áustria, Dinamarca, Holanda, Espanha e Irlanda, que aplicam este conceito de diversas formas e são hoje considerados bons exemplos pela Comissão Europeia.

Portugal possui um dos códigos de trabalho mais extensos e mais rígidos da Europa, com pendor marcadamente intervencionista e protecionista. Já os países do Norte da Europa revelam mercados de trabalho tendencialmente mais flexíveis, políticas ativas mais efetivas, uma forte incidência na modalidade *lifelong learning* e uma maior proteção social.

A adoção de um modelo de flexisegurança no nosso país terá que basear-se, forçosamente, em alguns pressupostos:

- Regras contratuais simultaneamente flexíveis e seguras (tanto na perspetiva do empregador como do trabalhador) que possibilitem, por parte das empresas, uma gestão mais racional dos seus recursos humanos, nomeadamente a permeabilidade entre funções e postos de trabalho;
- Adoção de políticas ativas de emprego que promovam elevados níveis de segurança na transição de emprego, mais numa perspetiva de segurança laboral do que numa perspetiva de segurança do posto de trabalho;
- Funcionamento eficaz de sistemas de Aprendizagem ao Longo da Vida que melhorem os conhecimentos e as competências dos trabalhadores e, conseqüentemente, favoreçam a empregabilidade e aumentem a produtividade;
- Possibilidades de acesso ao emprego não só às pessoas mais jovens, mas também aos trabalhadores menos qualificados e aos mais velhos;

- Existência de um sistema de segurança social que assegure uma almofada financeira em períodos de transição entre postos de trabalho, sem sobressaltos e redução de riscos para os trabalhadores, com correspondentes deveres de formação e de recetividade de ofertas de emprego;

- Medidas de fiscalização de combate à diferenciação de género no acesso ao salário.

Claro que tais pressupostos só se serão exequíveis num quadro de cooperação estreita entre o estado e os parceiros sociais, quer através de alterações às disposições legislativas, quer por meio de convenções coletivas, assegurado sempre, por um lado, uma proteção social e segurança jurídica dos trabalhadores e, por outro, a emergência de um mercado de trabalho mais flexível e uma economia menos vulnerável a choques.

### **1.8.3 Excessos de Burocracia**

Uma queixa recorrente das empresas relativamente a Portugal é a excessiva burocracia e a dificuldade em lidar com as autoridades portuguesas. Um exemplo dessas situações é o processo de licenciamento e em particular com o licenciamento industrial. A demora na resposta a pedidos de investimento tem afastado um valor significativo e de IDE de Portugal. Inclusivamente empresas portuguesas produtoras de bens transacionáveis têm frequentemente procurado outros países para investirem, devido à demora e às dificuldades apresentadas pelas autoridades portuguesas na concessão de licenças para a atividade empresarial. Esta situação tem impedido a criação de milhares de postos de trabalho. Vejamos mais em particular, e a título ilustrativo, burocracias e dificuldades resultantes do relacionamento com as autoridades administrativas que se constituem em barreiras ao investimento.

#### **a) No Licenciamento Industrial**

Através do Decreto-Lei n.º 73/2015 de 15 de maio, foi aprovado o SIR - “Sistema da Indústria Responsável”, que proporciona uma nova forma de apresentação e aprovação de projetos industriais, consoante o seu impacto no meio ambiente e na saúde pública, sendo classificados como tipo 1, 2 ou 3.

Os projetos classificáveis no Tipo 1 serão os que, potencialmente, podem criar mais interações com o ambiente e apresentar riscos para a saúde pública ou para a segurança de pessoas e bens. Na realidade, estes projetos estão sujeitos ao Licenciamento Único Ambiental (LUA) que, por sua vez, é constituído por vários subprocessos de avaliação de acordo com o seu impacto ambiental, como a sua abrangência pelo regime de Licença Ambiental, pelo Regime de Prevenção de Acidentes Graves envolvendo substâncias perigosas, com a ocorrência de processos de gestão de resíduos que careçam de vistoria prévia, ou se ocorrer a utilização de matérias-primas de origem animal não transformadas.

Mesmo que os projetos classificáveis no Tipo 2 (estabelecimentos abrangidos pelo Regime Europeu de Licenças de Emissão ou que, pela sua atividade, careçam de Alvará para a realização de operações de gestão de resíduos) sejam menos exigentes do ponto de vista ambiental, ainda assim o procedimento administrativo associado à licença de exploração não é despidendo.

Os projetos classificáveis no Tipo 3 são todos os que não forem abrangidos pelos Tipos 1 e 2, e os trâmites do seu licenciamento industrial processam-se junto dos Serviços Municipais das respetivas áreas de localização.

No entanto, o facto de apenas se necessitar de comunicação prévia pode ser somente uma simplificação aparente, pois a autorização prévia de localização, a licença de captação ou de rejeição de águas residuais, ou a autorização, mesmo que simplificada, das operações de gestão de resíduos, não são dispensadas.

Existe uma entidade coordenadora única para cada projeto, que centraliza o diálogo do investidor com todas as entidades públicas associadas ao projeto. Em função das características de cada projeto, esta entidade única pode ser o IAPMEI, a Direcção Geral de Energia e Geologia, a Direcção Regional de Agricultura e Pescas ou uma Câmara Municipal. O prazo máximo de aprovação varia entre um máximo de 175 dias para os projetos mais complexos, geralmente associados à tipologia industrial 1, e praticamente zero dias se se tratar de atividades de mera comunicação prévia.

Os pedidos de início de atividade devem ser apresentados por via eletrónica, para o “Balcão do Empreendedor”: [bde.portaldocidadao.pt/EVO/Services/SIR](http://bde.portaldocidadao.pt/EVO/Services/SIR).

Este novo sistema resolveu muitos dos novos pedidos de projetos industriais, que correspondem aos apresentados pelas PME, que são normalmente de dimensão pequena ou média, que caem agora no tipo 3, e que carecem, portanto, apenas de mera comunicação prévia, desde que não necessitem de licenças no âmbito do uso da água.

No entanto, algumas PME, sobretudo do setor cerâmico, estão abrangidas pelo Regime do Comércio Europeu de Licenças de Emissão, não lhes sendo concedida essa simplificação de procedimentos.

Contudo, os grandes investimentos, que podem ter um impacto significativo e positivo na economia portuguesa, representam cerca de 5% dos projetos. São projetos que estão no Tipo 1. E aqui é que o Decreto-Lei n.º 73/2015 ainda não permite a resolução dos problemas, pois os prazos de aprovação continuam a ser, na prática, inaceitavelmente extensos.

Para estes projetos existem essencialmente os seguintes problemas:

- indústrias extrativas: os licenciamentos de explorações mineiras são submetidos à Direcção Geral de Energia e Geologia e demoram atualmente, em média, 1500 dias (4 anos) para serem aprovados.

- os licenciamentos da utilização do domínio hídrico, desde a captação de águas à descarga de águas residuais das indústrias, para ribeiras ou para a rede pública de esgotos, têm que ser submetidas à Agência Portuguesa do Ambiente (APA). Essas licenças demoram um número incerto de meses para serem concedidas.

- os projetos que carecem de estudos de impacto ambiental têm que ser submetidos também à APA. Do mesmo modo estes estudos demoram um número incerto de meses para serem aprovados.

- o encaminhamento de resíduos industriais, a emissão de gases de estufa ou o armazenamento de substâncias perigosas também estão sujeitas a registo/licenciamento prévio pela APA. Demoram também um número incerto de meses para ser aprovados.

Na realidade, o Anexo IV do SIR estipula os prazos máximos para pronúncia das entidades públicas competentes para emissão de licença, autorização, aprovação, registo, parecer ou outros atos permissivos ou não permissivos: os procedimentos cujos prazos aí se elencam são, a título de exemplo, o da avaliação de impacto ambiental, licença ambiental, títulos de utilização do domínio hídrico, entre outros. No entanto, esses prazos podem ser dilatados através do pedido de elementos adicionais, cuja complexidade faz com que muitas vezes a empresa demore a satisfazer as exigências de informação da Administração, tornando incerto o prazo da efetiva obtenção da autorização ou decisão em causa. Infelizmente, contudo, frequentemente estes pedidos adicionais são efetuados, pelas autoridades competentes, por prepotência ou receio, devido ao desconhecimento das realidades empresariais.

Paralelamente a APA apresenta um claro deficit de comunicação com as empresas, incluindo investidores, não funcionando inclusivamente o seu atendimento telefónico. A APA tem justificado esta situação referindo que tem falta de pessoal. Por outro lado, existem Câmaras Municipais que não estão ainda ligadas ao portal do balcão do investidor.

A corroborar o que foi atrás mencionado, a burocracia excessiva não se esgota no processo de licenciamento, na medida em que agora vigora a obrigação, por parte das empresas que detêm estabelecimentos do Tipo 1 sujeitos ao Regime de Licença Ambiental, de elaboração de um Relatório Ambiental Anual (RAA, não obrigatório em muito países europeus) o qual tem de ser certificado por verificadores acreditados para o efeito pela APA, exigência inexistente em todos os restantes Estados Membros. Por outras palavras, à burocracia acrescida são adicionados custos suplementares, podendo até questionar-se qual, neste caso, é o papel real da APA.

Além destes factos, no âmbito da gestão dos recursos hídricos, concretamente no que respeita à reutilização de águas residuais das empresas, o Estado, que deveria promover e estimular essa reutilização, estabeleceu, pelo contrário, mais um processo autónomo de licenciamento. Mais burocracia e, inevitavelmente, mais custos e mais taxas, e primordialmente a que muitos investidores optem por outras jurisdições.

#### **b) Licenciamento de novas construções, ampliações ou demolições**

O Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de março foi aprovado com o objetivo de facilitar a aprovação de projetos de construção, ampliação, reconstrução e demolição, introduzindo o procedimento de controlo prévio. Este diploma visa regular todos os novos projetos imobiliários, sejam eles destinadas a habitação ou a atividades económicas como a indústria o comércio ou o turismo.

Dentro deste procedimento foram estabelecidos dois mecanismos: o licenciamento (que carece de aprovação prévia) e a comunicação prévia (que não carece de aprovação prévia). Na comunicação prévia os projetos devem ser acompanhados de declaração do responsável do projeto, referindo que este cumpre toda a legislação do urbanismo.

Contudo, a experiência tem demonstrado que quase nunca os técnicos responsáveis aceitam apresentar esta declaração, uma vez que a legislação, além de se encontrar bastante dispersa e altamente difusa, é objeto de constantes alterações, revisões e revogações, o que torna praticamente impossível, a todo o tempo, saber qual a legislação em vigor aplicável a determinado projeto. Esta circunstância implica um risco desconhecido para os técnicos responsáveis por projetos imobiliários, com a agravante de que uma declaração que se revele

contrária à lei, pode implicar multas ou a retirada da cédula profissional. Este risco desconhecido tem provocado que quase nunca se utilize o procedimento da comunicação prévia, acabando os promotores imobiliários por optarem pelo procedimento de licenciamento, dada a maior segurança que este último confere.

## Parte 2. Visão Estratégica e Desempenho Futuro Desejado para a Economia Portuguesa

**Objetivo: O objetivo desta parte é enunciar uma visão estratégica para o país, estabelecer ambições metas realistas que materializem essa visão estratégica.**

### 2.1 Visão Estratégica para o País

Portugal é um dos países mais antigos do mundo. Nos seus quase nove séculos de história, pode orgulhar-se de ter tido, à escala planetária, uma profunda influência cultural, económica, arquitetónica e civilizacional. Há hoje cerca de 250 milhões de pessoas que falam português. Um país com esta importância histórica **não pode condenar-se a não estar entre os mais desenvolvidos do ponto de vista económico e social**, nem a não proporcionar aos seus cidadãos e residentes o acesso a elevados padrões de vida. Assim, no futuro, Portugal terá de continuar a colocar-se entre os países do mundo com maiores índices de **liberdade, paz, democracia e estabilidade**, mas igualmente de se posicionar entre os de maior **progresso social e prosperidade**. Portugal dispõe de um clima mediterrânico, de um posicionamento geográfico e de um património gastronómico, cultural e arquitetónico que, conjuntamente com a segurança e a hospitalidade do seu povo, têm permitido, e deseja-se que continuem a permitir, que seja considerado por muitos um dos melhores países para viver. Todavia, Portugal igualmente terá de passar a ser um dos melhores países do mundo para empreender, para prosperar e para atingir a realização profissional. Portugal terá, pois, de se tornar um país economicamente competitivo. Em suma, **Portugal (é) um bom país para viver, (e terá de ser) um bom país para trabalhar**.

É, pois, um Portugal inovador, dinâmico, coeso, a crescer a ritmo elevado e a convergir em termos de competitividade e de nível de vida com os países mais desenvolvidos da Europa que é desejado.

A dinâmica que induza ao crescimento pretendido terá de assentar em políticas desenhadas partindo de um quadro que respeita valores e opções fundamentais que são património da sociedade portuguesa, que não só não devem ser questionadas, como terão de ser as pedras basilares em que assentam a recuperação e o desenvolvimento económico do país. Neste contexto, a **economia de mercado**, a par das já mencionadas **democracia** e **liberdades individuais** são inquestionáveis. Todavia, há opções coletivas que igualmente não podem ser questionadas, e que são estruturais para a visão que este documento preconiza para o país. É o caso da **integração europeia** e da **moeda única**. Importa, por isso, trabalhar no sentido do desenvolvimento europeu, sem esquecer que mesmo que não sejam alcançáveis os estágios de integração ou os níveis de solidariedade por alguns desejados, a União Europeia tem dado um contributo de valor inestimável para o desenvolvimento do país, e assim continuará a ser.

O crescimento e o desenvolvimento económico exigem que Portugal disponha de **instituições** políticas, administrativas, reguladoras e empresas **inclusivas** e **estimuladoras** da inovação, do progresso técnico e tecnológico. Além disso, exige que se realizem os **investimentos** necessários a repor o capital físico que se vai depreciando, a expandir a capacidade produtiva instalada, e a **incorporar os progressos tecnológicos e do conhecimento na produção**. O crescimento económico sustentado igualmente exige que os recursos humanos se vão expandindo em quantidade e, sobretudo, qualidade, o que apenas pode ser alcançado se forem estancados o decréscimo e o envelhecimento da população e se for promovida a sua maior **qualificação**. Por fim, a **produtividade** das empresas e, conseqüentemente, a **competitividade** do país exige a eliminação de custos de contexto, o que implica que as empresas e os portugueses possam aceder a fatores produtivos a preços internacionalmente competitivos, mas igualmente beneficiem de um enquadramento fiscal não asfixiante. Portugal tem, pois, de ser competitivo em todos os domínios relevantes para a **atração e retenção de investimento** e para a **atração e retenção de talento**.

Nesse sentido, a visão estratégica que se tem para o país assenta numa **economia aberta, diversificada, competitiva, sofisticada e inovadora**. Mas também num **Estado moderno, eficiente e indutor do crescimento económico**. E ainda num **sistema financeiro competitivo, num ambiente amigável para os negócios e numa cultura de crescimento económico**. É esta visão, materializada nestes três vetores, que em seguida se procura melhor explicitar.

**(i) Uma economia aberta, diversificada, competitiva, sofisticada e inovadora**

Nesta visão estratégica:

- preconiza-se um país, com uma economia de mercado, de iniciativa privada, onde prevaleçam a concorrência e o mérito;
- deseja-se uma economia aberta ao exterior e competitiva à escala global;
- pretende-se ainda que a economia portuguesa tenha uma integração crescente nas cadeias de produção e de criação de valor globais, tendencialmente virada para a produção de bens e serviços transacionáveis, em vez de uma economia centrada no mercado interno, que é naturalmente pequeno e que por razões demográficas e de dinâmica natural do consumo por si só não proporcionará o crescimento desejado;
- visa-se uma economia que, sendo pequena, e tendo que consciência que não pode ser competitiva em todos os mercados, não prescinde de competir em produtos e nichos de todos os setores de atividade;
- além disso, deseja-se uma economia com uma oferta competitiva mais diversificada, que seja capaz de ter uma posição relevante em muitos mercados de bens e serviços de elevado valor acrescentado, incluindo os mais dinâmicos, que simultaneamente seja mais resiliente aos ciclos económicos e que não esteja permanentemente ameaçada pela realocação geográfica dos negócios;
- em particular, espera-se que o país seja capaz de gerar e acolher algumas empresas, e integrar clusters multinacionais, em áreas importantes como as da tecnologia de ponta, da esfera digital, da internet, das telecomunicações, da transição energética, da engenharia de precisão, da biotecnologia e, para referir apenas alguns, da farmácia e da saúde;
- todavia, igualmente se pretende uma economia competitiva na agricultura e que seja capaz de valorizar os seus recursos naturais (seja no mar, seja nas indústrias extrativas ou na fileira florestal);
- deseja-se ainda uma economia industrialmente competitiva, seja nas indústrias tradicionais – onde, em alguns casos, Portugal pode e deve continuar a ter um papel de liderança na inovação e no incremento da qualidade -, seja em outras onde o país se tem revelado menos competitivo, mas cuja dinâmica de evolução tecnológica, particularmente ao nível da digitalização, vem proporcionar uma oportunidade de integração das cadeias internacionais de produção;

- igualmente se pretende que sejam atingidos altos níveis de produtividade e de competitividade em todo o tecido empresarial com ênfase nos sectores tradicionais, incluindo o turismo, tendo em vista criar empregos mais estáveis e melhor remunerados;
- de igual modo se visa uma economia com um papel relevante nos circuitos de distribuição e logística internacionais, tirando partido da sua localização geográfica e da vantagem competitiva que daí decorre em termos das ligações marítimas transcontinentais;
- igualmente se concebe uma economia em que existe uma ligação estreita das empresas e dos clusters empresariais aos polos de conhecimento e de inovação tecnológica, pelo que se deseja uma economia moderna em que há uma fecunda ligação entre as unidades produtivas e as universidades e os centros de investigação;
- por outras palavras, pretende-se uma economia mais intensiva em conhecimento e inovação, que produza bens e serviços cada vez mais sofisticados e mais geradores de valor e crescimento económico;
- pretende-se ainda que o desenvolvimento económico do país seja sustentável e amigo do ambiente, mas igualmente se exige que o país seja eficiente a estimular os progressos tecnológicos, deles não devendo resultar perda de competitividade para outros países que, gastando menos, igualmente são ecologicamente avançados;
- em suma, deseja-se uma economia que não prescindindo de nenhuma das suas atividades atuais em que pode ser competitiva, reposicione a sua oferta competitiva de bens e serviços para os segmentos de maior valor acrescentado e que terão maior procura internacional nos próximos 20 anos.

## **(ii) Um Estado moderno, eficiente e indutor do crescimento económico**

Nesta visão:

- igualmente cabe um Estado que desempenha com eficiência as suas funções de soberania;
- **igualmente se deseja que o país disponha de administração pública e de instituições modernas, eficientes e inclusivas;**

- em particular, que os sistemas judicial e regulador sejam eficientes, encorajando a competitividade das empresas, assegurando que não há concorrência desleal e que as posições dominantes são reguladas e combatidas;
- deseja-se também que as leis sejam claras, estáveis e geradoras de confiança empresarial, sem prejuízo de o país mostrar capacidade para alterar rápida e eficientemente as políticas à mudança de conjuntura económica;
- **pretende-se, ainda, que o Estado nas suas atividades seja capaz de adotar sistemas de incentivo e sistemas de controlo tão eficientes quantos os que se verificam na iniciativa privada;**
- deseja-se ainda um país em que haja total transparência da vida política e da vida pública, onde a burocracia não seja um entrave à atividade empresarial e do qual sejam afastadas quaisquer práticas de subornos, corrupção ou compadrio;
- deseja-se um país onde os contratos do setor público não sejam fonte de protecionismo, mas sim uma forma eficiente e transparente de contratação em mercado aberto e concorrencial;
- pretende-se igualmente que exista um sistema de proteção social que combata as desigualdades, mas que igualmente seja sustentável;
- em particular, pretende-se que esse sistema de proteção social assegure um apoio justo nas situações de desemprego, mas que igualmente estimule a procura ativa de trabalho;
- ainda em particular, deseja-se que o sistema de proteção social proporcione apoio no período de reforma e na velhice, mas o financiamento das pensões seja sustentável e não desestime as poupanças das famílias;
- nesta visão estratégica, o Estado promove e executa políticas públicas, supre falhas de mercado, mas não se assume como prestador e financiador de serviços em regime de exclusividade;
- pretende-se ainda que os subsídios e os incentivos não comprometam a concorrência justa e indutora de desenvolvimento económico;
- pretende-se também que os incentivos para o investimento apoiem exclusivamente projetos globalmente geradores de riqueza, e que não suportem projetos criadores de valor na componente privada do investimento, mas que no seu todo são ineficientes;

- o Estado deve assegurar que o país dispõe de infraestruturas de transportes, distribuição de bens e serviços, energéticas e de comunicações eficientes e indutoras de competitividade;
- pretende-se ainda uma economia onde as finanças públicas sejam geridas de forma eficiente, não haja evasão fiscal, e a carga fiscal sobre as empresas e as pessoas seja competitiva e não desencoraje o investimento, a criação de riqueza e o trabalho;
- nesta visão estratégica, o país deve dispor de educação de elevada qualidade em todos os níveis de ensino, que assegure uma boa preparação técnica e científica, mas igualmente prepare os alunos nos domínios linguísticos e culturais, tendo em vista assegurar a sua adequada preparação para ambientes internacionais, altamente concorrenciais e dinâmicos;
- é igualmente essencial que o país disponha de um sistema nacional de saúde eficiente e que responda às necessidades da população em termos de acesso, equidade e qualidade;
- visa-se ainda um justo equilíbrio na legislação laboral que, por um lado, não comprometa a atividade empresarial e, por outro, assegure a estabilidade necessária ao desenvolvimento pessoal e empresarial.

**(iii) Um sistema financeiro competitivo, um ambiente amigável para os negócios e uma cultura de crescimento económico**

Nesta visão para o país:

- pretende-se uma economia onde o acesso a financiamento seja fácil, o sistema financeiro seja eficiente, o custo do capital não desencoraje o desenvolvimento empresarial, e as empresas possam ter acesso efetivo a mercados de capitais nacionais e internacionais, incluindo os seus segmentos de capital de risco;
- o mercado de capitais, em grande medida assente em investidores institucionais, tenha um papel importante no financiamento da economia;
- um sistema financeiro onde os reguladores, além de vigiarem pelo cumprimento da lei e pela solvabilidade do sistema, deem um contributo para a adoção de novas tecnologias e inovações financeiras, bem como para a atração de atividade financeira criadora de valor;

- um sistema financeiro que, sem prejuízo da liberdade de circulação de capitais e da livre iniciativa, inclua bancos e outros operadores com estruturas acionistas e missões que assegurem o seu comprometimento duradouro e sustentável com a sociedade e a economia portuguesas;
- é igualmente desejado que a qualidade e a credibilidade da gestão das empresas portuguesas melhore, e que se criem condições de sucessão que permitam uma perspetiva de longo prazo na sua condução estratégica;
- é igualmente crucial que se adotem generalizadamente as melhores práticas de governo das empresas, se assegure uma efetiva proteção dos direitos dos acionistas e haja um efetivo mercado de controlo de empresas;
- o endividamento excessivo das empresas, capaz de restringir a sua capacidade competitiva e a sua capacidade de aproveitamento das oportunidades de crescimento, deve ser desincentivado;
- é ainda vetor estruturante a criação de uma forte cultura de investigação e desenvolvimento a nível empresarial;
- pretende-se ainda que o país disponha de leis de emigração que não impeçam a contratação dos trabalhadores estrangeiros, incluindo altamente qualificados, de que as empresas necessitam;
- pretende-se um país coeso socialmente, onde todas as faixas da população beneficiem justamente da riqueza criada, e por isso esta não seja capturada por uma pequena parte da população;
- mas onde, em simultâneo, a legislação, o discurso e a ideologia socialmente predominantes estimulem o crescimento e o desenvolvimento económico, e em particular a poupança e o investimento, e onde a tomada de riscos e o sucesso que daí possa decorrer sejam publicamente incentivados e reconhecidos;
- o desenvolvimento económico e social do país deve igualmente promover a coesão territorial, permitindo que a par do desenvolvimento de regiões relevantes à escala europeia se estimule o desenvolvimento do interior e de cidades de dimensão intermédia onde seja possível viver com qualidade e obter realização pessoal e profissional;
- assim, o sistema de valores da sociedade deve apoiar a competitividade e o crescimento, e este deve promover a coesão territorial e social.

Em suma, pretende-se um país altamente competitivo a nível internacional, de elevada dinâmica económica e capaz de proporcionar aos seus cidadãos e residentes o acesso a elevados padrões de vida. Pretende-se um país aberto ao exterior, com uma economia de mercado fortemente sujeita à concorrência internacional. Um país onde não existam protecionismos. As empresas não vivam à sombra do Estado, nem estejam à espera do Estado. Vivam e compitam no mundo inteiro. Um país com um mercado de trabalho suficientemente flexível, mas igualmente indutor de estabilidade. As instituições funcionem e sejam um fator de indução de eficiência e produtividade. Deseja-se, igualmente, que o país beneficie de uma reputação de fiável, não corrupto e merecedor de confiança. Um país capaz de atrair e de reter talento e, conseqüentemente, de promover a inovação. Um país que seja ecologicamente sustentável, sem perder a sua competitividade e sem desperdiçar recursos investindo ineficientemente.

Um país capaz de atrair talento e investimento (incluindo estrangeiro) de qualidade, de estimular um bom ambiente de negócios e um clima de produtividade e competitividade, o que exige, designadamente, uma carga fiscal sobre as empresas competitiva internacionalmente e que fator de preferência para a fixação de empresas que assegurem postos de trabalho, criação de unidade de suporte locais e transferência de tecnologia, um sistema de justiça que funcione, um sistema de saúde eficiente, de qualidade e que responda às necessidades da população, infraestruturas impecáveis, estabilidade política, educação de elevada qualidade, proximidade a universidades e centros de investigação de classe mundial, segurança e qualidade de vida, condições de imigração generosas, um bom ambiente internacional, uma sociedade aberta e capacidade de atrair e desenvolver alguns clusters de multinacionais em setores dinâmicos e de elevado valor acrescentado. Deseja-se esse país para as gerações vindouras, mas também para todos quantos já hoje sentem o orgulho de ser portugueses.

## **2.2 Objetivos que Materializam a Visão Estratégica e Cenários de Evolução**

A visão estratégica enunciada para o país traduz uma enorme ambição: a que o país se torne dos mais avançados da Europa em termos económicos. Não basta enunciar essa ambição para que ela se concretize, nem é razoável esperar que o objetivo final venha a ser alcançado no espaço de uma ou duas gerações. Todavia, é possível iniciar o caminho rumo a esse objetivo final e dar nesse sentido passos largos, firmes e decisivos nos próximos 20 anos.

Um primeiro e imprescindível passo é tomar consciência que se nada for feito para inverter o rumo dos acontecimentos estaremos a evoluir no sentido inverso ao desejado. Se continuarmos a aplicar as mesmas políticas continuaremos a obter os mesmos (e maus) resultados. Na primeira parte deste documento já foi explicado que, sem reformas significativas, Portugal caminhará para a cauda da Europa em termos de nível de vida. Todavia, a concretizar-se um cenário de ausência de reformas, mesmo que o resto da Europa igualmente não adote transformações estruturais, a isso estaremos condenados. Para o ilustrar tomamos, pois, como primeiro cenário (Cenário 1), o modelo de base das projeções da OCDE (2018), ajustado para acomodar o impacto da crise COVID19.

Um segundo cenário preconizado é aquele em que todos os países da UE considerados nas projeções da OCDE (2018) adotam as reformas propostas por esta entidade (Cenário 2). Nessa altura, como melhor adiante se mostrará, a situação absoluta do país melhorará, mas a sua situação relativa não registará progressos significativos. Neste contexto definir-se-ão duas variantes. Numa todos os países com exceção de Portugal adotam as reformas estruturais (Cenário 2A). Na outra apenas Portugal adota reformas estruturais (Cenário 2B).

Por fim, o terceiro cenário é aquele que materializa um quadro consentâneo com a visão e a ambição que se tem para o país. Neste cenário, não só se adotam as reformas consideradas pela OCDE, como igualmente se concebem transformações estruturais adicionais (Cenário 3). Este cenário permitirá que, em 2060, Portugal alcance o nível de vida médio da zona euro se os demais países da moeda única não adotarem reformas estruturais e que pelo menos incrementar em 20 pontos percentuais o rácio da produção per capita do nosso país face ao desta região se todos os países alcançarem o crescimento preconizado no Cenário 2.

### **2.2.1 Evolução Sem Reformas Estruturais (Cenário 1)**

As projeções de longo prazo da OCDE (2018) pressupõem que o crescimento económico mundial declinará dos atuais 3,5% para 2% ao ano em 2060. Neste cenário base igualmente se admite que a Ásia se tornará no centro do comércio internacional, e que concomitantemente a Índia e a China terão quotas cada vez mais significativas da produção mundial. Esta deslocação do centro da atividade económica mundial tornará a Europa mais periférica, sendo Portugal o país mais afetado por esta evolução. Neste cenário, igualmente é pressuposta uma tendência de convergência dos níveis de vida dos diferentes países, em resultado do qual o PIB real per capita

português passaria a ser em 2060 o 26º mais alto entre os países cobertos pelo estudo em vez de 28º, que era o lugar que lhe correspondia em 2018.

A OCDE estima também que, no conjunto dos países membros da organização, em 2030, o envelhecimento da população retirará cerca de um quarto de ponto percentual ao produto per capita. Este facto surge na sequência de um período em que o aumento da proporção da população em idade ativa (15-75 anos), associada ao aumento da participação das mulheres no mercado de trabalho, contribui positivamente para o crescimento do PIB global, tendo esse contributo ascendido a 0,75 pontos percentuais em 2005. A evolução etária da população deixará, pois, de ser um fator de crescimento, para ser um fator que forçará em baixo a descida do nível médio de vida.

O cenário base da OCDE igualmente pressupõe – o que não deixa de ser um desafio para uma economia como a portuguesa com uma elevada dívida pública – que as receitas primárias para o país mediano aumentem 6,5 pontos percentuais do PIB. Por fim, entre os principais pressupostos deste cenário, conta-se a manutenção de um cenário de baixas taxas de juro, em decorrência da suposição que a poupança continuará a exceder a procura de financiamento para investimento produtivo por muitos anos.

Partindo do cenário base da OCDE (2018) procedeu-se ao seu ajustamento para incorporar o efeito da pandemia COVID19. Assumiu-se que variável em que se materializa o efeito sobre o PIB potencial decorrente dessa crise é o stock líquido de capital. Em primeiro lugar, calculou-se o PIB real não recuperável até 2022 de acordo com as estimativas da OCDE de dezembro de 2020. Um total de 12 países europeus, incluindo Portugal, não terão nessa data recuperado totalmente o efeito da crise. Para esses, calculou-se a variação do stock líquido de capital utilizando a função produção do modelo. Admitiu-se que a totalidade dessa variação corresponde à perda líquida de stock de capital. Para a sua recuperação considerou-se um mínimo de quatro anos, a que acresce um ano adicional por cada 5 pontos percentuais de dívida pública no PIB (critério de Maastricht) acima de 80%. Portugal é o país que menos recupera até 2022 (havendo ainda 5,1% do PIB de 2019 para recuperar) e, por isso, aquele que sofre um mais elevado efeito estrutural. Em termos do número de anos de recuperação (11) é apenas superado por Itália e Grécia. O resultado deste ajustamento é o ponto de partida usado para projetar a evolução do PIB potencial, quantificar os impactos das reformas propostas pela OCDE e perspetivar o esforço adicional necessário para atingir a evolução que se deseja para Portugal.

Este é, pois, o Cenário 1 considerado neste documento, mas não seguramente o cenário que se deseja venha a ser concretizado.

Neste cenário Portugal atingirá em 2030 um PIB potencial per capita de EUR 23 346, prevendo-se que este se venha a elevar a EUR 40 714 em 2060. Isso fará com que o nosso país veja agravar-se o diferencial de PIB per capita a preços constantes (em euros) face aos maiores países da zona euro.

**Tabela 13 – Primeiras e Segundas Diferenças do PIB potencial per capita Português face aos Maiores Países da Zona Euro**

	2 020	2 030	2 040	2 050	2 060	2020-2030	2030-2040	2040-2050	2050-2060
	Painel I - Variação Face PIB per capita Português					Painel II - Variação do Diferencial			
Área Euro	13 322	14 166	15 522	18 468	22 198	845	1 356	2 946	3 729
Alemanha	18 968	20 427	22 541	26 455	29 458	1 459	2 115	3 914	3 003
Áustria	21 535	21 819	25 189	29 727	33 507	284	3 370	4 538	3 781
Bélgica	18 471	19 440	23 032	28 592	34 930	969	3 592	5 560	6 338
Eslovénia	1 189	807	-96	-924	-1 682	-382	-903	-828	-758
Espanha	5 302	4 979	3 571	2 069	1 739	-322	-1 408	-1 502	-330
Finlândia	17 661	18 722	21 108	24 451	26 248	1 062	2 386	3 343	1 797
França	14 741	15 416	17 018	21 449	27 772	676	1 602	4 431	6 323
Grécia	-1 080	-1 838	-3 001	-4 795	-7 508	-758	-1 163	-1 794	-2 714
Holanda	23 500	26 205	30 803	39 623	49 703	2 705	4 598	8 820	10 080
Irlanda	50 830	64 484	79 262	93 779	115 630	13 654	14 778	14 517	21 851
Itália	8 851	7 326	6 803	7 306	9 058	-1 525	-523	503	1 752
Luxemburgo	65 204	72 585	86 633	107 221	133 788	7 381	14 049	20 587	26 567

Obs.: Não incluídos no estudo os dois mais pequenos países da zona euro (Malta e Chipre).

Esta tabela mostra que, considerados os efeitos da pandemia, bem como admitindo a evolução projetada pela OCDE sem reformas (Cenário 1), o PIB per capita português não só continuará a ser muito inferior ao dos países mais desenvolvidos da zona euro como, em geral, essa diferença acentuar-se-á. Assim, o nosso PIB potencial per capita que é inferior à média da zona euro em EUR 13 322, passará a ser inferior a essa média em EUR 22 198 em 2060 (Painel 1 da Tabela 13). Isso resulta de um agravamento cujo ritmo consta do Painel 2 da Tabela 13. Por aí se vê que o diferencial não só vai sempre aumentado, como esse diferencial cresce num montante cada vez maior de década para década.

Olhando para alguns países constata-se, por exemplo, que o diferencial face à Holanda (que já é muito alto, EUR 23 500) mais do que duplicará até 2060 (passará a ser EUR 49 703). O mesmo se passará com a Irlanda e o Luxemburgo. Apenas face a Espanha e à Eslovénia o diferencial será

encurtado (prevendo-se que seja eliminado no caso da Eslovénia). Também face à Grécia a nossa situação melhorará. Todavia, relativamente a este país já partimos de uma situação mais vantajosa.

Na realidade, o PIB português per capita evoluirá mais lentamente do que muitos outros países, ou pelo menos não evoluirá a um ritmo que permita encurtar a diferença de produção per capita que atualmente se regista. A Tabela 14 apresenta as taxas de crescimento de longo prazo para o PIB per capita de Portugal e várias outras economias europeias em diferentes horizontes temporais para o Cenário 1.

**Tabela 14 – Projeções do Crescimento do PIB potencial per capita a Longo Prazo**

	2020-2030	2030-2040	2040-2050	2050-2060	2020-2060	2030-2060
Área Euro	1,2%	1,4%	1,7%	2,0%	1,6%	1,7%
Alemanha	1,2%	1,4%	1,7%	1,7%	1,5%	1,6%
Áustria	0,9%	1,6%	1,7%	1,7%	1,5%	1,7%
Bélgica	1,1%	1,7%	1,9%	2,1%	1,7%	1,9%
Dinamarca	1,2%	1,6%	1,9%	1,9%	1,7%	1,8%
Eslováquia	2,8%	2,2%	1,7%	1,6%	2,1%	1,8%
Eslovénia	1,3%	1,3%	1,5%	2,0%	1,5%	1,6%
Espanha	1,2%	1,0%	1,1%	1,9%	1,3%	1,4%
Estónia	2,4%	1,9%	1,5%	1,4%	1,8%	1,6%
Finlândia	1,1%	1,5%	1,6%	1,6%	1,5%	1,6%
França	1,1%	1,4%	2,0%	2,3%	1,7%	1,9%
Grécia	1,3%	1,4%	1,3%	1,7%	1,4%	1,5%
Holanda	1,3%	1,7%	2,2%	2,2%	1,8%	2,0%
Hungria	2,6%	1,6%	1,5%	1,5%	1,8%	1,6%
Irlanda	2,2%	2,0%	1,7%	2,1%	2,0%	1,9%
Itália	0,6%	1,2%	1,6%	2,1%	1,4%	1,6%
Letónia	2,8%	1,9%	1,4%	1,3%	1,9%	1,6%
Lituânia	2,6%	1,8%	1,6%	1,3%	1,8%	1,5%
Luxemburgo	1,2%	1,8%	2,1%	2,2%	1,8%	2,0%
Polónia	2,3%	1,7%	1,1%	1,0%	1,5%	1,3%
Portugal	1,6%	1,7%	1,7%	2,1%	1,8%	1,9%
Reino Unido	1,2%	1,6%	1,8%	2,0%	1,7%	1,8%
Rep. Checa	2,5%	2,1%	1,6%	1,7%	2,0%	1,8%
Suécia	1,5%	1,6%	1,7%	1,7%	1,6%	1,7%

Na Tabela 4 da Parte 1 deste documento reportaram-se os diferenciais de taxas de crescimento que Portugal teria de atingir para igualar o PIB per capita de alguns países no espaço de 10 e 20 anos. Aí se viu, designadamente, que para igualar a taxa de crescimento da produção per capita

da Holanda teríamos de exceder o crescimento deste país, em média, em 2,46 pontos percentuais por ano. A realidade projetada fica, infelizmente, muito longe deste diferencial. Na realidade, se é projetado um diferencial de taxas de crescimento ligeiramente favorável a Portugal até 2030 (ainda que apenas de 0,3 pontos percentuais), daí para a frente não mais ganharemos terreno face àquele país, registando-se em várias décadas a evolução inversa. O mesmo se pode afirmar para muitos outros países.

**Em suma, sem reformas estruturais não é plausível que nos venhamos a aproximar do nível de vida dos países mais desenvolvidos da Europa. Pelo contrário, face a praticamente a todos aqueles que já hoje são mais ricos do que nós, a diferença que nos separa deles tornar-se-á ainda maior.**

Importa agora olhar para os determinantes do PIB per capita projetado. Para isso, a Tabela 15 apresenta a decomposição da taxa de crescimento do PIB per capita em função dos fatores que a justificam.

Aí se pode ver que a principal fonte de crescimento económico projetado para o nosso país é o incremento da produtividade do fator trabalho. O aumento do PIB per capita devido a este determinante varia, em média e por década, entre 1,0 (década de 20) e 1,6 pontos percentuais (década de 50). Este movimento resulta sobretudo da convergência para a fronteira tecnológica, facto que proporcionará um incremento da eficiência do fator trabalho. Apenas no período 2050-2060 o nosso país estará entre aqueles que mais crescem devido a este fator. Nas outras décadas há sempre outros países a conseguir progredir mais rapidamente devido à eficiência do fator trabalho. É esse o caso dos países de leste, para os quais se prevê que nos próximos 10 anos a produtividade possa aumentar de forma mais intensa. Assim, por exemplo, para a República Checa e para a Eslováquia é estimado um crescimento devido a este fator que é o dobro do previsto para Portugal (2 pontos percentuais).

No que diz respeito ao crescimento do PIB per capita devido à acumulação de capital por trabalhador, este varia entre 0,4% e 0,6%. Uma vez mais há países em que a contribuição deste fator excede muito significativamente estas cifras. É o caso, por exemplo, da Letónia e da Lituânia onde o contributo estimado (1,2%) é o triplo previsto para Portugal nos próximos 10 anos.

Tabela 15 – Decomposição da Taxa de Crescimento per capita por Fator Determinante

	2020- 2030	2030- 2040	2040- 2050	2050- 2060	2020- 2060	2030- 2060	2020- 2030	2030- 2040	2040- 2050	2050- 2060	2020- 2060	2030- 2060	2020- 2030	2030- 2040	2040- 2050	2050- 2060	2020- 2060	2030- 2060	2020- 2030	2030- 2040	2040- 2050	2050- 2060	2020- 2060	2030- 2060
	Eficiência do Fator Trabalho						Intensidade Capitalística						Taxa de Emprego						População Idade Ativa					
Área Euro (16)	1,0%	1,2%	1,3%	1,4%	1,2%	1,3%	0,5%	0,6%	0,6%	0,7%	0,6%	0,6%	0,0%	0,0%	0,2%	0,1%	0,1%	0,1%	-0,2%	-0,4%	-0,4%	-0,1%	-0,3%	-0,3%
Alemanha	1,0%	1,1%	1,2%	1,2%	1,1%	1,2%	0,4%	0,5%	0,6%	0,7%	0,6%	0,6%	0,0%	0,1%	0,1%	-0,2%	0,0%	0,0%	-0,2%	-0,4%	-0,3%	-0,1%	-0,2%	-0,2%
Áustria	0,8%	1,2%	1,3%	1,3%	1,2%	1,3%	0,3%	0,4%	0,7%	0,7%	0,5%	0,6%	-0,1%	0,2%	0,0%	-0,2%	0,0%	0,0%	-0,2%	-0,3%	-0,3%	-0,1%	-0,2%	-0,2%
Bélgica	0,9%	1,3%	1,4%	1,5%	1,3%	1,4%	0,5%	0,5%	0,7%	0,8%	0,6%	0,6%	-0,2%	0,2%	0,0%	-0,1%	0,0%	0,0%	-0,2%	-0,3%	-0,2%	0,0%	-0,2%	-0,2%
Dinamarca	1,0%	1,2%	1,2%	1,2%	1,1%	1,2%	0,4%	0,5%	0,6%	0,7%	0,5%	0,6%	0,2%	0,1%	0,2%	0,0%	0,1%	0,1%	-0,3%	-0,2%	-0,1%	0,0%	-0,2%	-0,1%
Eslováquia	2,0%	1,6%	1,4%	1,4%	1,6%	1,5%	0,8%	0,8%	0,7%	0,6%	0,7%	0,7%	0,3%	0,0%	-0,1%	0,3%	0,1%	0,1%	-0,3%	-0,3%	-0,3%	-0,6%	-0,4%	-0,4%
Eslovénia	1,5%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	1,4%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	-0,5%	-0,3%	-0,1%	0,3%	-0,1%	0,0%	-0,2%	-0,4%	-0,4%	-0,3%	-0,3%	-0,4%
Espanha	0,8%	1,3%	1,4%	1,5%	1,3%	1,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,4%	0,5%	0,5%	-0,2%	-0,3%	0,1%	0,4%	0,0%	0,1%	0,0%	-0,6%	-0,8%	-0,4%	-0,4%	-0,6%
Estónia	1,5%	1,3%	1,3%	1,2%	1,3%	1,3%	0,8%	0,7%	0,6%	0,6%	0,7%	0,6%	0,3%	0,1%	-0,1%	-0,1%	0,1%	0,0%	-0,1%	-0,2%	-0,3%	-0,3%	-0,2%	-0,3%
Finlândia	0,9%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	0,4%	0,4%	0,5%	0,6%	0,5%	0,5%	0,3%	0,3%	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	-0,4%	-0,2%	0,0%	-0,1%	-0,2%	-0,1%
França	0,9%	1,3%	1,4%	1,5%	1,3%	1,4%	0,5%	0,5%	0,6%	0,7%	0,6%	0,6%	0,0%	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%	0,1%	-0,3%	-0,3%	-0,2%	0,1%	-0,2%	-0,1%
Grécia	0,9%	1,2%	1,3%	1,4%	1,2%	1,3%	0,3%	0,5%	0,4%	0,3%	0,4%	0,4%	0,1%	0,2%	0,3%	0,4%	0,2%	0,3%	0,0%	-0,5%	-0,7%	-0,4%	-0,4%	-0,5%
Holanda	1,1%	1,2%	1,3%	1,3%	1,2%	1,3%	0,4%	0,6%	0,6%	0,8%	0,6%	0,7%	0,2%	0,2%	0,4%	0,1%	0,2%	0,2%	-0,4%	-0,4%	-0,1%	0,1%	-0,2%	-0,1%
Hungria	1,4%	1,4%	1,3%	1,3%	1,3%	1,3%	0,8%	0,7%	0,6%	0,6%	0,7%	0,6%	0,8%	-0,3%	-0,1%	0,1%	0,1%	-0,1%	-0,4%	-0,1%	-0,3%	-0,4%	-0,3%	-0,3%
Irlanda	1,3%	1,5%	1,6%	1,5%	1,5%	1,5%	0,8%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	-0,1%	0,1%	-0,1%	0,1%	0,0%	0,0%	0,2%	-0,2%	-0,4%	-0,2%	-0,2%	-0,3%
Itália	0,8%	1,2%	1,3%	1,4%	1,2%	1,3%	0,1%	0,5%	0,5%	0,6%	0,4%	0,5%	-0,2%	-0,1%	0,3%	0,2%	0,1%	0,1%	-0,1%	-0,4%	-0,6%	-0,1%	-0,3%	-0,4%
Letónia	1,8%	1,4%	1,3%	1,2%	1,4%	1,3%	1,2%	0,7%	0,5%	0,5%	0,7%	0,6%	0,0%	0,1%	0,2%	0,0%	0,0%	0,1%	-0,2%	-0,2%	-0,5%	-0,4%	-0,3%	-0,4%
Lituânia	1,7%	1,4%	1,3%	1,2%	1,4%	1,3%	1,2%	0,6%	0,3%	0,4%	0,6%	0,4%	0,0%	0,1%	0,6%	-0,2%	0,1%	0,2%	-0,3%	-0,4%	-0,6%	-0,1%	-0,3%	-0,4%
Luxemburgo	1,0%	1,4%	1,5%	1,5%	1,3%	1,5%	0,3%	0,7%	0,8%	0,8%	0,7%	0,8%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	-0,2%	-0,3%	-0,3%	-0,1%	-0,2%	-0,2%
Polónia	1,5%	1,3%	1,3%	1,2%	1,3%	1,3%	0,9%	0,6%	0,6%	0,5%	0,7%	0,6%	0,2%	0,0%	-0,6%	0,0%	-0,1%	-0,2%	-0,2%	-0,3%	-0,2%	-0,7%	-0,4%	-0,4%
Portugal	1,0%	1,4%	1,5%	1,6%	1,4%	1,5%	0,4%	0,6%	0,5%	0,6%	0,5%	0,6%	0,3%	0,2%	0,2%	0,3%	0,3%	0,2%	-0,1%	-0,5%	-0,5%	-0,3%	-0,4%	-0,4%
Reino Unido	0,9%	1,2%	1,4%	1,5%	1,2%	1,4%	0,4%	0,4%	0,6%	0,7%	0,5%	0,6%	0,0%	0,1%	0,1%	-0,1%	0,1%	0,1%	-0,2%	-0,2%	-0,2%	-0,1%	-0,2%	-0,2%
Rep. Checa	2,0%	1,5%	1,4%	1,3%	1,5%	1,4%	0,6%	0,9%	0,9%	0,7%	0,8%	0,8%	0,3%	-0,3%	-0,1%	0,1%	0,0%	-0,1%	-0,4%	0,0%	-0,5%	-0,5%	-0,3%	-0,3%
Suécia	1,1%	1,2%	1,3%	1,3%	1,2%	1,3%	0,6%	0,5%	0,6%	0,7%	0,6%	0,6%	0,1%	-0,1%	0,1%	-0,2%	0,0%	-0,1%	-0,3%	0,0%	-0,2%	-0,1%	-0,1%	-0,1%

Obs.: Para pormenores sobre a metodologia aplicada ver Guillemette e Turner (2018), The Long View: Scenarios for the World Economy to 2060, OECD Economic Policy Paper no. 22

A evolução da tendência da taxa de emprego dará um contributo muito reduzido para a evolução do PIB potencial per capita em Portugal: entre 0% e 0,2%. Uma vez mais há vários países em que esta determinante contribui mais intensamente para o crescimento económico.

Por fim, a evolução da proporção da população em idade ativa dará um contributo negativo, devido ao envelhecimento da população e diminuição população (entre -0,2% e -0,5% ao ano). Nenhum país europeu deixará de ser negativamente afetado nesta componente, registando Portugal um efeito intermédio entre Espanha (o país mais negativamente afetado) e Dinamarca e Suécia (os países menos negativamente afetados).

## **2.2.2 As Reformas Estruturais da OCDE e Suas Consequências (Cenário 2)**

### **2.2.2.1 A Reformas Estruturais da OCDE**

A OCDE propõe várias medidas de reforma como forma de atenuar as pressões negativas sobre o PIB potencial pressupostas no cenário base.

#### **(i) Reforma do Mercado de Bens e Serviços**

**A primeira reforma estrutural preconizada pela OCDE consiste na liberalização e na promoção da concorrência nos mercados de bens e serviços.** Para ilustrar o impacto de tal medida a OCDE admite a convergência até 2030 dos demais países com os valores registados pelos cinco países líderes de dois indicadores. Trata-se dos índices Product Market Regulation (PMR) e Energy, Transport and Communication Regulation (ETCR). Os cinco países mais avançados no PMR são Holanda, Reino Unido, Áustria, Dinamarca e Nova Zelândia, e no ETCR os países paradigma são o Reino Unido, Alemanha, Austrália, Áustria e Holanda. A OCDE estima que as reformas que permitiram tal convergência teriam a virtude de elevar o PIB real per capita em 1/3 de ponto percentual em 2030 e elevar o seu valor face ao cenário base em 2060 em cerca de 9%.

No índice PMR Portugal regista um valor de 1,34, ligeiramente melhor do que o registado em média pelos países da OCDE (1,41), mas bem pior que o registado pelos países tomados como referência pela OCDE (1,1).

Este índice é composto por dois indicadores *high-level* (Distorções Provocadas pelo Envolvimento do Estado e Obstáculos à Entrada). Portugal excede significativamente a média dos cinco países com valores mais baixos nestes dois indicadores (43% no primeiro e 54% no segundo). Todavia, enquanto no segundo consegue bater a média dos países da OCDE (1,05 versus 1,19), no primeiro tem um desempenho pior, ainda que apenas ligeiramente, que o conjunto dos cinco países da OCDE mais eficientes (1,64 versus 1,62).

A estas duas variáveis seguem-se seis outras de nível médio (Propriedade Pública, Envolvimento em Operações Comerciais, Simplificação e Avaliação da Regulamentação, Carga Administrativa para as Start-Ups, Barreiras nos Sectores de Serviços e Redes, Obstáculos ao Comércio e ao Investimento). Nestas componentes, o registo de Portugal é francamente negativo nas componentes Envolvimento em Operações Comerciais, Simplificação e Avaliação da Regulamentação, Carga Administrativa para as Start-Ups e Barreiras nos Setores de *Service & Network*, excedendo em todas elas em mais de 100% os valores registados pelos cinco países mais eficientes em cada componente. Em três destas dimensões, Portugal igualmente tem um registo pior que a generalidade dos países da OCDE, só os superando no que respeita à Carga Administrativa para as Start-Ups.

Por fim, o índice desdobra-se em 18 indicadores *low-level*. A sua análise permite perceber que Portugal tem muito a melhorar em vários deles. É o caso da componente Propriedade Pública, onde quer na dimensão Controlo Direto, quer na dimensão Governo das Empresas Detidas pelo Estado, os indicadores dos países líderes são significativamente excedidos por Portugal (158% e 102%, respetivamente). Também no que respeita à componente Envolvimento em Operações Comerciais do Estado, muito há a melhorar em vários domínios. É o caso da variável Controlo de Preços (cujo valor para Portugal é cerca de 11 vezes o registado no conjunto dos cinco países mais eficientes nessa matéria), Comando e Controlo da Regulação (2,3 vezes) e Contratação Pública (0,82 vezes). No que diz respeito às componentes do critério intermédio de Simplificação e Avaliação da Regulamentação os valores de Portugal igualmente estão bem longe dos registados pelos países *benchmark*. Na vertente de Avaliação do Impacto na Concorrência os 1,63 de Portugal comparam com 0,5 de média cinco países com valores mais baixos, na Interação

com *Stakeholders*, o valor de Portugal é 2,75 e o valor de referência é 0,98 e, por último, em termos de Complexidade dos Procedimentos Regulamentares os 1,0 portugueses comparam com 0,0 dos cinco países mais eficientes nesta componente. Há, pois, muito a melhorar em matéria de simplificação e avaliação das regras e regulamentos que condicionam a atividade económica no nosso país. No que diz respeito à carga administrativa aplicada à criação de empresas (start-ups), Portugal é exemplar no que respeita à componente de Licenças e Autorizações, mas deixa muito a desejar em matéria de Requisitos Administrativos para Sociedades de Responsabilidade Limitada e Empresas de Propriedade Pessoal, onde seu o valor corresponde a 9,0 vezes o valor dos cinco países mais eficientes (0,63 versus 0,06). Também em matéria de barreiras, quer no que respeita a Serviços, quer no que respeita a Network Sectors, os valores de Portugal são bem mais altos que a média dos cinco países com valores mais baixos (4,25 vezes, no primeiro caso, e 43% acima, no segundo caso). Há, pois, muitas barreiras a eliminar em matéria de prestação de serviços. Por fim, no que respeita às barreiras ao comércio e investimento, fruto da integração do mercado único e da pauta aduaneira comum, Portugal está entre os mais competitivos no que respeita à componente barreiras aduaneiras. Portugal é igualmente exemplar na componente Barreiras ao Investimento Direto Estrangeiro, fazendo parte do grupo dos cinco países mais eficientes. Porém, nas componentes Tratamento dos Fornecedores Estrangeiros e Obstáculos à Facilitação do Comércio volta a ter espaço para alguma melhoria. Todavia, embora não pareça ser no âmbito da eliminação de barreiras ao comércio internacional e ao investimento estrangeiro que resida a falta de capacidade competitiva do país, importa notar que não basta eliminar barreiras para que esse investimento surja. É necessário que o país seja competitivo em outras dimensões, designadamente em matéria fiscal.

No que respeita ao indicador ETCR Portugal situa-se um pouco abaixo do meio da tabela dos países da UE (15º lugar, ainda incluindo na análise o Reino Unido), e o seu valor (2,2) compara mal quer com os cinco países mais eficientes da EU (1,30), quer com os cinco países mais eficientes da OCDE (1,31). O valor de Portugal é idêntico ao da média da OCDE. Este indicador é desagregado pela OCDE em 14 índices parcelares, e em 12 deles os valores de Portugal comparam desfavoravelmente com os dos países mais eficientes da OCDE. Donde, também ao nível da regulação económica há muito por onde o país pode progredir.

## **(ii) Reforma do Mercado de Trabalho**

**A realização de reformas no mercado de trabalho é suscetível de criar emprego e taxas de emprego crescentes impulsionam o crescimento real do PIB per capita.** A OCDE estima que estas reformas possam aumentar o PIB per capita do conjunto dos seus membros em 2/3 de ponto percentual por volta de 2030, e que esta variável possa ser 10% mais elevada em 2060 do que no cenário base. Para Portugal, o efeito estimado de tais reformas traduz-se num incremento do PIB per capita em 11% face ao previsto no cenário base.

As reformas preconizadas pela OCDE consistem em assumir que os países membros adotarão medidas entre 2020 e 2030 que, para um certo número de indicadores políticos, reduziram a metade os diferenciais destes indicadores para os cinco países líderes. Assim, tal como nas medidas relativas à liberalização do mercado de bens e serviços, as magnitudes das mudanças de políticas dependem, para cada país e indicador, da distância de partida relativamente às melhores práticas. Essas medidas consistem em:

- Aumentar as despesas públicas em políticas ativas do mercado de trabalho (ALMP - Active Labour Market Policies) por pessoa desempregada em 24 pontos percentuais, em média, de modo a atingir a média de 76,1% do PIB per capita gasto na Dinamarca, Áustria, Países Baixos, França e Finlândia.
- Reduzir o excesso de cobertura por contratos coletivos de trabalho. O excesso de cobertura de negociação é em média de -1,6% da mão-de-obra na Nova Zelândia, México, Japão, Canadá e Turquia. O declínio mediano para convergência para os países *benchmark* é de 9 pontos percentuais.
- A despesa pública em prestações familiares em espécie representa, em média, 2,1% do PIB na Islândia, Dinamarca, Suécia, Noruega e Finlândia. O aumento mediano proposto é de 0,6 percentagem pontos.
- A licença de maternidade é, em média, 40 semanas no Reino Unido, Grécia, Irlanda, Eslováquia e a República Checa. O aumento mediano é de 12 semanas.
- Os encargos fiscais para trabalhadores solteiros representam em média 17,8% dos custos laborais no Chile, Nova Zelândia, México, Suíça e Israel, enquanto para casais representam em média 8,5% dos custos laborais na Nova Zelândia, Chile, Irlanda, Suíça e Canadá. A reforma

preconizada pela OCDE implica um declínio mediano de cerca de 10 pontos percentuais para cada indicador. O valor para Portugal é, no total, 41%, bem acima dos 36% de média na OCDE.

### **(iii) Aumento da idade legal de reforma em função do aumento da esperança de vida**

**Uma outra reforma considerada pela OCDE é o incremento da idade da reforma.** Esta entidade começa por notar que, em média, a idade legal de reforma deveria ter subido sete anos na OCDE se tivesse acompanhado a expansão da esperança média de vida desde 1989. Nota ainda que alguns países fizeram já ajustamentos, alguns dos quais decidindo que aumentos na esperança média de vida se traduzem totalmente em aumentos da idade legal de reforma (Dinamarca, Finlândia, Grécia, Itália, Países Baixos e Eslováquia). Portugal optou por uma solução que a OCDE considera a mais equilibrada e que consiste em adicionar à idade legal de reforma dois terços do incremento na esperança média de vida.

No seu exercício de projeção das consequências da adoção de medidas estruturais nesta matéria, a OCDE toma Portugal como *benchmark*. Assim, nenhum efeito se fará sentir sobre a economia portuguesa nesta vertente das reformas estruturais. Todavia, para o conjunto da OCDE, em resultado da convergência para o modelo português, a taxa de emprego dos trabalhadores com idades compreendidas entre 55 e 74 anos aumenta mais rapidamente do que no cenário de base, e não cai depois de 2050, e o PIB real per capita aumenta quase três pontos percentuais em 2060.

### **(iv) Inovação**

A inovação é um importante determinante da produtividade e do crescimento económico. No modelo de longo prazo da OCDE, a taxa de inovação é aproximada pelo rácio entre a despesa total com investigação e desenvolvimento (I&D) e o PIB. No cenário base, a OCDE assume que os *stocks* locais e globais de I&D permanecem estáveis a níveis consistente com os atuais níveis de despesa em I&D. No cenário reformista, é assumido que a despesa total em I&D de cada um dos países converge até 2030 para 3,6% do PIB, a média das cinco economias da OCDE com valores mais altos (Israel, Coreia, Japão, Suécia e Áustria), mantendo-se a esse nível a partir daí.

O aumento das despesas de I&D neste cenário, pelo efeito que teria quer na eficiência do fator trabalho, quer na intensidade capitalística, elevaria os padrões de vida agregados da OCDE em

6% face ao cenário base em 2060. Para Portugal, o efeito estimado é de 8,3%, 6,1% derivados do aumento da eficiência do fator trabalho e os demais 2,2% decorrentes do aumento do rácio capital-trabalho.

#### **(v) Aumento do investimento público**

A OCDE propõe igualmente o investimento público, em infraestruturas, como forma de estimular o crescimento económico e aumentar a qualidade de vida.

Os cinco países da OCDE líderes neste domínio são o Luxemburgo, Hungria, Nova Zelândia, Eslovénia e Noruega, cujo investimento público representa em média de 6% do PIB. Num cenário em que todos os países da OCDE aumentam gradualmente o investimento público para este nível entre 2019 e 2030, o esforço mediano é de cerca de 2,5 pontos percentuais do PIB. A OCDE estima que nesse caso, em média, o PIB per capita real aumentar 4,3% em 2060, sendo o efeito previsível para Portugal de 6,7%.

O esforço de investimento para Portugal implicaria um reforço do investimento público face ao cenário base de 3,4 pontos percentuais. Todavia, a OCDE estima que, em face do alto nível de tributação português, esse esforço adicional não exigiria um aumento das receitas primárias, isto é, um aumento de impostos. Seria, pois, autossustentável. Na realidade, o esforço exigido em matéria de receita primária seria de menos 0,3% do PIB por cento.

#### **2.2.2.2 O efeito dessas reformas**

A Tabela 16 sintetiza o aumento do produto potencial per capita imputável às reformas propostas pela OCDE, comparativamente ao Cenário 1. De igual modo, nela se discrimina o contributo relativo de cada uma dessas reformas.

Por aí se pode ver que, para Portugal, o aumento do PIB potencial per capita devido às reformas em 2030 seria de 9,3 pontos percentuais, ascendendo a 31,7 pontos percentuais em 2060. Por outras palavras, por cada euro de PIB per capita atual espera-se, sem reformas, que cada

português produza 1,158 euros em 2030 e 1,81 euros em 2060 (isto é,  $(1+15,8\%)*(1+56,1\%)$ ). Isso significa um acréscimo do PIB per capita de 80,8% em 2060.

Com reformas estruturais esses valores serão bastante mais elevados. De facto, em 2030 somam-se os dois efeitos (15,8% mais 9,3%) e em 2060 a variação será de 112,5% (na realidade, é o que resulta de somar 80,8% mais 31,7%). Donde, como também se pode ver na Tabela 16 (Painel III) por cada euro de PIB Potencial per capita contabilizado para Portugal em 2020 atingir-se-á um valor de 2,13 euros em 2060.

Há, porém, vários outros países em que tais reformas estruturais teriam um impacto ainda mais significativo, seja em 2030, seja em 2060. Na realidade, no período 2020-2060, República Checa, Irlanda, Letónia, Eslováquia e Polónia terão desempenhos superiores ao português e Hungria e Luxemburgo terão desempenhos similares.

**Tabela 16 – Aumento do PIB Potencial Per Capita e Contributo Relativo das Diferentes Reformas**

	Áustria	Bélgica	Rep. Checa	Alema- nha	Dina- marca	Espa- nha	Estónia	Fin- lândia	França	Reino Unido	Grécia
<b>I. Variação do PIB Potencial Per Capita sem Reformas (Cenário 1)</b>											
2020-2030	8,5%	10,8%	24,8%	11,8%	12,2%	11,5%	24,0%	11,3%	11,2%	11,9%	13,2%
2030-2060	50,1%	57,5%	54,1%	47,6%	54,5%	40,8%	48,8%	46,8%	57,5%	54,9%	43,7%
<b>II. Aumento do PIB Potencial Per Capita (em pontos percentuais)</b>											
	7,9	10,9	7,9	8,7	4,8	11,5	7,7	6,4	10,8	7,7	10,4
	23,4	34,5	28,6	26,6	15,7	39,0	27,3	20,1	35,4	25,7	39,2
<b>III. Por Unidade Monetária de PIB Potencial Per Capita em 2020</b>											
2030	1,16	1,22	1,33	1,20	1,17	1,23	1,32	1,18	1,22	1,20	1,24
2060	1,86	2,09	2,21	1,92	1,89	1,96	2,12	1,83	2,10	1,99	2,02
<b>IV. Contributo Relativo das Diferentes Reformas</b>											
Mercado de Bens e Serviços	8%	19%	23%	13%	15%	16%	18%	25%	24%	-1%	29%
Mercado de Trabalho	47%	42%	39%	37%	32%	38%	38%	43%	41%	30%	34%
Idade de Reforma	11%	6%	8%	10%	0%	8%	11%	0%	7%	10%	0%
Inovação	16%	16%	24%	15%	23%	22%	26%	14%	15%	29%	26%
Investimento Público	18%	17%	5%	26%	30%	16%	7%	18%	12%	32%	11%

	Hungria	Irlanda	Itália	Luxem- brugo	Letónia	Holanda	Polónia	Portugal	Eslová- quia	Eslo- vénia	Suécia
<b>I. Variação do PIB Potencial Per Capita sem Reformas (Cenário 1)</b>											
2020-2030	25,7%	21,8%	6,3%	12,0%	27,7%	13,2%	23,3%	15,8%	28,0%	13,4%	14,6%
2030-2060	46,7%	58,2%	48,8%	60,4%	46,8%	60,8%	37,7%	56,1%	55,0%	48,4%	50,9%
<b>II. Aumento do PIB Potencial Per Capita (em pontos percentuais)</b>											
2030	7,6	7,6	10,3	7,6	10,6	6,0	12,3	9,3	7,1	11,2	8,2
2060	28,8	31,3	32,3	33,6	45,4	19,9	48,1	31,7	29,2	39,8	28,4
<b>III. Por Unidade Monetária de PIB Potencial Per Capita em 2020</b>											
2030	1,33	1,29	1,17	1,20	1,38	1,19	1,36	1,25	1,35	1,25	1,23
2060	2,13	2,24	1,90	2,13	2,33	2,02	2,18	2,13	2,28	2,08	2,01
<b>IV. Contributo Relativo das Diferentes Reformas</b>											
Mercado de Bens e Serviços	15%	27%	12%	28%	24%	0%	23%	14%	14%	35%	32%
Mercado de Trabalho	38%	16%	46%	26%	22%	44%	24%	36%	38%	35%	33%
Idade de Reforma	14%	7%	0%	14%	13%	0%	16%	0%	0%	14%	15%
Inovação	31%	28%	23%	32%	32%	36%	24%	28%	43%	12%	11%
Investimento Público	1%	22%	19%	0%	9%	20%	13%	22%	5%	3%	9%

Obs.: O Painel I reporta o aumento do PIB per capita em PPP em pontos percentuais por força do efeito das reformas propostas pela OCDE, partindo do cenário após ajustamento à crise decorrente da pandemia COVID19, em 2030 e 2060. O Painel II apresenta o contributo de cada uma das reformas para o aumento do PIB per capita em PPP em 2060. O Painel III apresenta o valor do PIB per capita em 2030 e 2060 por unidade monetária de PIB per capita em 2020. O Painel IV apresenta o contributo relativo de cada uma das reformas estruturais para o incremento do PIB per capital.

No que respeita à importância relativa das diferentes reformas, no caso de Portugal como está esgotado o efeito do aumento da idade de reforma, o seu contributo é nulo. Esta é uma reforma já concretizada entre nós. Isso contribui de sobremaneira para que outros países tenham um efeito global superior ao que se faria sentir em Portugal com o conjunto das reformas, e igualmente indica que Portugal terá de encontrar reformas alternativas se quiser acelerar o seu crescimento económico. Note-se que esta reforma dá um contributo significativo para o

crescimento do PIB per capita potencial de outros países, como é o caso da Polónia onde é responsável por 16% do efeito total.

**No que respeita às demais reformas, a reforma do mercado de trabalho é aquela de que se espera maior impacto, contribuindo com 36% do crescimento global. A esta fonte seguem-se as componentes de inovação (28%) e de investimento público (22%). Por último, 14% derivam das reformas protagonizadas para o mercado de bens e serviços.**

A Tabela 16 pressupõe, como referido, que as reformas são adotadas por todos os países europeus. Para quem conhece bem a realidade do nosso país fica o receio, legítimo, de espetivar como um cenário plausível que outros países adotem as reformas estruturais e o mesmo não aconteça entre nós. Esse cenário seria catastrófico. A Tabela 17 apresenta o diferencial do PIB per capita português face a outros países da zona euro e à própria zona euro em três diferentes cenários. No Painel I admite-se que todos os países adotam as medidas preconizadas pela OCDE (Cenário 2). No Painel II admite-se que Portugal não adota tais medidas, ao contrário de todos os outros países (Cenário 2A) e no Painel III, pelo contrário, admite-se que apenas Portugal adota as reformas estruturais (Cenário 2B).

**Tabela 17 – Evolução do Diferencial face ao PIB per capita Português em Diferentes Cenários Quanto à Adoção de Reformas**

	2 030	2 040	2 050	2 060	2 030	2 040	2 050	2 060	2 030	2 040	2 050	2 060
	Painel I - Diferencial Face PIB per capita Português na Hipótese de Todos os Demais Países Adotarem Reformas Estruturais (Cenário 2)				Painel II - Diferencial Face PIB per capita Português na Hipótese de Todos, Exceto Portugal, Adotarem Reformas Estruturais (Cenário 2A)				Painel III - Diferencial Face PIB per capita Português na Hipótese de Apenas Portugal Adotar Reformas Estruturais (Cenário 2B)			
Área Euro	15 640	18 839	23 553	29 291	17 806	24 393	32 366	42 265	11 998	9 968	9 683	9 294
Alemanha	22 052	25 934	31 347	35 289	24 218	31 487	40 160	48 262	18 262	16 995	17 685	16 533
Áustria	23 214	28 104	33 731	38 046	25 380	33 657	42 544	51 020	19 640	19 646	20 967	20 604
Bélgica	21 933	29 117	38 182	48 380	24 099	34 670	46 995	61 354	17 270	17 507	19 881	22 151
Eslovénia	1 335	1 095	857	886	3 501	6 649	9 669	13 859	-1 367	-5 675	-9 783	-14 730
Espanha	6 063	5 676	4 669	5 285	8 230	11 229	13 482	18 259	2 803	-2 021	-6 820	-11 343
Finlândia	19 253	22 166	25 703	26 818	21 420	27 719	34 516	39 791	16 553	15 564	15 675	13 295
França	17 432	21 744	29 145	39 357	19 599	27 298	37 957	52 331	13 245	11 463	12 692	14 963
Grécia	-1 779	-2 765	-4 550	-7 539	387	2 788	4 263	5 434	-4 015	-8 584	-13 671	-20 612
Holanda	27 015	32 716	43 192	55 217	29 181	38 270	52 005	68 190	24 053	25 306	31 005	37 102
Irlanda	69 149	92 932	117 596	153 044	71 315	98 485	126 408	166 017	62 494	74 094	85 557	103 642
Itália	8 285	8 643	9 650	12 169	10 451	14 196	18 463	25 143	5 137	1 205	-1 561	-3 963
Luxemburgo	77 787	101 903	135 946	180 699	79 954	107 457	144 758	193 673	70 458	81 264	98 880	121 735

Obs.: No Painel 1 pressupõe-se que todos os países adotam as reformas identificadas pela OCDE (Cenário 2). No Painel 2 admite-se que todos os países, exceto Portugal, adotam essas reformas (Cenário 2A). No Painel 3 admite-se que apenas Portugal adota tais reformas (Cenário 2B).

Esta tabela deixa claro, pois, que será dramático para o nosso país não concretizar reformas estruturais. Na realidade se isso acontecer e os outros países – hipótese com que temos de realisticamente contar – o fizerem, cavar-se-á um fosso enorme entre o nível de vida do nosso

país e o dos demais países da zona euro (vide Painel 2). Face à média da zona euro o nosso diferencial per capita passará dos atuais EUR 13 322 para EUR 18 839 já em 2040 e para EUR 29 291 em 2060. Nessa altura a produção de cada português não chegará a metade do valor da produção média da zona euro (49,2%). Nesse Cenário 2A, o valor da produção de cada Holandês em 2060 será superior à de um português em EUR 55 217, e não irá além de 38% em termos de proporção. Será, pois, dramático e é um cenário que os portugueses não poderão permitir que se materialize.

Pelo contrário, Portugal terá de ir além dos demais países na promoção das reformas indutoras do crescimento económico. Apenas dessa forma será possível diminuir o fosso que nos separa dos países com maior nível de vida. No Painel 3 da Tabela 17 admite-se que apenas Portugal realiza as transformações estruturais indutoras de crescimento. Aí se pode ver que o diferencial que nos separa da média da zona euro reduzir-se-ia substancialmente nesse cenário. Na verdade, verificando-se essa hipótese atingiríamos uma produção per capita igual a 85% da média da zona euro em 2060. Isso permitir-nos-ia, aliás, ultrapassar o PIB potencial per capita de países importantes da União Europeia, como são os casos de Espanha e Itália. É, pois, imperativo que se adotem medidas estruturais suscetíveis de ter um impacto mais profundo do que aquilo que pode ser alcançado pela generalidade dos países da União. Só dessa forma o nível de vida dos portugueses será digno da ambição que a história do país exige e impõe.

### **2.2.3 A Evolução Desejada e o Esforço Necessário (Cenário 3)**

Neste ponto estabelece-se as metas que desejaríamos ver alcançadas pelo país nos próximos anos. Adota-se em conformidade com os cenários anteriores um horizonte de 40 anos, correspondente ao período 2020-2060.

Como já referido, pretende-se que nas próximas décadas Portugal seja transformado em ordem a tornar-se um país altamente competitivo a nível internacional, de elevada dinâmica económica e capaz de proporcionar aos seus cidadãos e residentes o acesso a elevados padrões de vida. Pretende-se um país muito aberto ao exterior, com uma economia de mercado fortemente sujeita à concorrência internacional e com indicadores que a incluam inequivocamente entre os espaços mais dinâmicos e avançados da Europa.

Importa para isso estabelecer objetivos de crescimento ambiciosos. Porém, tais objetivos têm igualmente de ser realistas. Em suma, exigentes, mas alcançáveis. Estabelece-se, pois, como meta, que o PIB potencial per capita português atinja pelo menos EUR 63 171, em 2060. **Este**

**objetivo implica mais do que triplicar o valor da produção de cada português no espaço de 40 anos.** Este último valor exige um crescimento médio anual de 3,02% e **deverá permitir igualar a média da zona euro se os demais países não adotarem as reformas da OCDE ou outras com efeitos similares. Se todos os países da zona euro forem muito eficientes na adoção de reformas não obstante o nosso esforço não será possível mais do que reduzir em 20 pontos percentuais o gap atual face à média da zona euro.** Em suma, preconiza-se um cenário em que, se somente nós adotarmos reformas será possível no horizonte projetado atingir a média de produção per capita dos países da moeda única, e se todos adotarem reformas pelo menos encurtaremos para cerca de metade o gap de 43 por cento que agora nos separa deste *benchmark*.

Para atingir o objetivo pretendido são necessárias medidas adicionais às propostas pela OCDE, suscetíveis de originar um crescimento adicional do PIB potencial per capita em 18 pontos percentuais em 2060, e implica aumentar em 50% a produção per capita que será alcançável sem reformas. Por outras palavras, deseja-se que o país adote as reformas necessárias para que por cada euro de produção adicional que viesse a alcançar sem essas reformas (por mero efeito de evolução para a fronteira tecnológica e convergência) se concretize um aumento de produção de 1,5 euros.

Tabela 18 – Taxa de Crescimento per capita e sua Decomposição por Fator Determinante para os Diferentes Cenários

	PIB per Capita Potencial	Eficiência Fator Trabalho	Intensidade Capitalística	Taxa de Emprego	População em Idade Ativa
Cenário 1	1,80%	1,36%	0,53%	0,26%	-0,35%
Cenário 2	2,56%	1,59%	0,78%	0,54%	-0,35%
Cenário 3	3,02%	1,80%	0,85%	0,67%	-0,30%

Este Cenário 3, embora ambicioso, é exequível. Na terceira parte deste documento apresentar-se-ão as medidas de política que o permitirão alcançar. Para que se tenha uma ideia do esforço subjacente, mas igualmente do seu realismo, importa esclarecer o que o diferencial do Cenário 2 e das medidas dele constantes.

Desde logo, preconiza-se uma evolução menos negativa na proporção da população ativa. Face ao Cenário 1 admite-se que em 2060 teremos mais cerca de 453 mil pessoas em idade ativa e um número similar na população total. Este valor é pouco mais alto do que o número de

emigrantes permanentes registado entre 2008 e 2019 (430 552).<sup>35</sup> Quer isto dizer que se introduzida uma dinâmica na economia portuguesa que permita o regresso de jovens qualificados que abandonaram o país nos últimos anos e em simultâneo se consigam atrair não residentes, de preferência em conjunto com a concretização de investimento direto estrangeiro, não será difícil atingir este objetivo. Políticas de estímulo da natalidade igualmente poderão contribuir nesse sentido.

Esta evolução da população está associada a uma evolução do emprego, que faz com que em tendência no Cenário 3 o valor da variável exceda em quase 14% o valor previsto no Cenário 2. É, pois, um esforço adicional de cerca de 0,35% ao ano. A intensificação das reformas, quer no mercado de trabalho, quer no mercado de bens e serviços poderão acomodar esta ambição.

Em termos de eficiência do fator trabalho, face ao Cenário 2, preconiza-se um esforço adicional de incremento de 13% no período de 2020 a 2060, enquanto que face ao cenário sem reformas (Cenário 1) o esforço exigido é de aumentar a eficiência em cerca de 30%. Não sendo fácil, não é impossível atingir tal nível de produtividade. É necessário, porém, além das reformas quantificadas pela OCDE que haja um esforço adicional no sentido da promoção da inovação e da introdução do conhecimento no processo produtivo.

Por fim, é exigido um significativo esforço de investimento. Comparativamente ao Cenário 2, é exigido que se chegue a 2060 com um stock de capital superior em 22% (isto é, que o stock líquido de capital cresça adicionalmente mais cerca de 0,5% ao ano). Essa exigência decorre da necessidade de equipar a população em idade ativa adicional, mas igualmente de incorporar o progresso tecnológico.

Na parte seguinte deste documento apontaremos políticas de desenvolvimento económico que, a serem concretizadas, permitirão alcançar as metas desejadas, senão mesmo superá-las.

---

<sup>35</sup> Fonte: INE - Estimativas Anuais de Emigração.

### Parte 3. Políticas e transformações necessárias para atingir os níveis de crescimento e desenvolvimento económico desejados

**Objetivo:** Esta parte visa deixar claro que transformações, vetores e linhas de ação propomos para o país tendo em vista assegurar os níveis de crescimento e desenvolvimento desejados.

#### 3.1 Fatores Ideológicos e Institucionais

Na Parte 1 referiu-se que **o crescimento económico tem causas próximas, mas igualmente tem causas fundamentais e mais remotas**. Entre estas incluem-se a qualidade das instituições, a cultura e a ideologia que ultimamente determinam ou condicionam as políticas e a atividade económica. Na realidade, tem-se hoje consciência que não são apenas as variáveis da função produção (capital, trabalho e recursos naturais), nem a sua especificação (tecnologia) que determinam o nível de produção. Há também fatores institucionais, onde se incluem o primado da lei e do Estado de direito (*rule of law*), bem como todos os demais fatores que distinguem as sociedades inclusivas das sociedades extrativas. Estes fatores institucionais são **determinantes para criar os incentivos** para que os agentes económicos se esforcem, invistam e produzam, bem como para que cooperem com outros agentes económicos criando uma dinâmica indutora de uma trajetória de crescimento. Mais importante ainda, os fatores institucionais são **determinantes para a confiança dos agentes económicos**, a qual é indispensável, a par do conhecimento e dos fatores produtivos (particularmente do capital e do trabalho), para originar a criação e o desenvolvimento de novos produtos que, por sua vez, levam ao crescimento económico desejado. Essa **confiança**, nas pessoas e nas instituições, é, pois, essencial para dar origem a uma dinâmica de interação entre pessoas e empresas que leva à emergência da cooperação e da inovação capazes de elevar a economia para um mais elevado **patamar de complexidade e competitividade**. Sem confiança nas instituições e, conseqüentemente, nas pessoas, os agentes económicos tendem a não estabelecer entre si compromissos e a não desencadear relações sociais indutoras de dinâmica económica, ficando à espera de que o Estado resolva sozinho todos os problemas do país. São, pois, da máxima importância os fatores institucionais, bem com os fatores ideológicos e culturais a estes associados, para a criação de uma dinâmica de crescimento. É deste tipo de determinantes mais remotos, mas não menos importantes, que trata esta secção.

### **(i) Sobre a Economia de Mercado e o Papel do Estado**

A história económica do século XX deixou bem clara a predominância da economia de mercado sobre modelos de comando centralizado, de produção dirigida e de propriedade estatizada. Portugal tem uma economia, em muitos domínios, dependente do Estado. **Importa, por isso, desligar a economia do Estado.** Em contrapartida, **importa ligar a economia portuguesa ao mundo. A riqueza** que permita aumentar o bem-estar da generalidade da população **terá de ser criada pela iniciativa privada, concretizada por pessoas esclarecidas e livres, que com o investimento dos seus capitais e com os seus esforços** criem ou desenvolvam produtos e serviços para colocação, com sucesso, em mercado. Importa, pois, que se inverta uma lógica que em muitas empresas e setores da economia tem dominado, que é o desenvolvimento de modelos de negócio baseados na prestação de serviços ao Estado, ou baseados em subsídios ou outro tipo de apoios públicos. Igualmente importa criar um contexto de orientação das empresas e dos demais agentes económicos para mercados competitivos e globais, designadamente dando primazia a políticas de estímulo dos setores de bens transacionáveis. Por fim, é crucial tomar consciência que as **políticas de crescimento económico baseadas no estímulo da procura se encontram esgotadas.** Um crescimento económico sustentável e ambicioso exige que as **políticas e os estímulos se concentrem sobre o lado da oferta,** estimulando o investimento suscetível de conduzir o país a **colocar nos mercados internacionais bens e serviços de elevada complexidade e com elevado valor acrescentado.** O crescimento desejado não é alcançável com dívida pública e políticas do lado da despesa. Para ser um país desenvolvido, **Portugal tem de produzir um número alargado de bens e serviços que apenas os países desenvolvidos são capazes de idealizar e de produzir.** É para o estímulo e para a criação das condições para que esses bens sejam produzidos que as políticas públicas devem ser orientadas.

### **(ii) País Moderno, Não Corrupto e Confiável**

Um país desenvolvido produz e exporta produtos sofisticados, seja do ponto de vista tecnológico, do design ou da qualidade da produção. Para penetrar nos mercados internacionais não basta que o país tenha capacidade de os conceber, desenhar e produzir. Tem também de os vender, e de os vender a um preço alto. Para isso precisa de dispor de **uma imagem de sofisticação, de país desenvolvido e de membro de pleno direito do primeiro mundo.** Essa **imagem é incompatível com a fama de país onde propaga a corrupção ao mais alto nível, não**

**vigora o primado da lei ou de uma sociedade assente na influência, no compadrio e sem preponderância do mérito.**

Também o investimento de qualidade tende a procurar as jurisdições onde as **instituições funcionam e são confiáveis**. Os investidores desejáveis não se instalam nem procuram parceiros (na plenitude do termo) em países onde não existam instituições similares às dos seus países de origem, por regra países desenvolvidos, nem se querem ver envolvidos em escândalos de corrupção ou em batalhas judiciais intermináveis.

Por isso, é imperativo que Portugal crie uma imagem de **país cumpridor, de país desenvolvido, onde a lei impera e as instituições funcionam**. Assim, **é necessário e urgente erradicar a corrupção e criar a imagem de um país não corrupto**. Portugal terá de a breve prazo de mostrar ao mundo que é tão honorável quanto os mais ímpecáveis e incorruptíveis países do mundo. No espaço de 10 anos Portugal terá de figurar entre os países do percentil 90% (isto é, terá de estar entre os 10% vistos como menos corruptos do mundo) e no espaço de 15 anos terá de apresentar valores idênticos aos atualmente registados pelos Países-Baixos e pela Dinamarca no indicador Controlo da Corrupção do Banco Mundial.

Impõe-se, por isso, que se adotem todas as medidas necessárias de combate à corrupção, seja no plano legal, através **de legislação anticorrupção eficaz** (incluindo a **criminalização do enriquecimento ilícito**), seja no domínio do funcionamento do Estado, seja no que respeita aos **procedimentos adotados pelos Tribunais**. Todavia, para lá das medidas substanciais necessárias para erradicar a corrupção, igualmente é necessário que, pela educação, **pelo discurso e pela conduta ética os políticos, os empresários e os cidadãos em geral ajudem a construir a imagem de um país ímpecável, responsável e íntegro**.

### **(iii) Tribunais que Funcionem Eficiente e Celeremente**

Não há, como salientado na parte de diagnóstico deste documento, uma economia que possa ser competitiva e desenvolvida se os agentes económicos para dirimirem uma interpretação contratual tiverem de esperar anos sem que qualquer ato judicial seja praticado, a que acresce um longo período para julgamento (permanentemente interrompido por atos processuais com intuítos dilatatórios), um sem fim de recursos para instâncias superiores e, para culminar, um longo período de espera pela execução da sentença judicial.

Os tribunais têm igualmente ser reunir competências em todos os domínios relevantes para decidir em matérias de crime económico e regulação. A criminalidade económica e os casos levantados pelos reguladores implicam o domínio de matérias altamente técnicas, que naturalmente apenas podem ser justa e competentemente julgadas se a decisão for informada em todas as competências específicas relevantes para o caso.

Assim, impõe-se uma **profunda modernização do setor da justiça** – cujos vetores estruturantes escapam aos propósitos deste texto – que tenha por resultado **melhorar significativamente o funcionamento dos tribunais e incrementar a perceção dos agentes económicos e dos cidadãos em geral que Portugal é um (pleno) Estado de direito**, onde vigora o primado da lei e onde as instituições responsáveis pela sua aplicação são eficientes e eficazes. Em ordem a contribuir para o desenvolvimento e crescimento económicos desejados e às ambições estabelecidas na Parte 2 deste documento, tais reformas deveriam permitir que, **no prazo de 10 anos, no indicador *Rule of Law* do Banco Mundial, Portugal passe dos atuais (mediócras) 1,14 pontos para valores acima de 1,80**, aproximando-se dessa forma dos países mais competitivos e desenvolvidos da União Europeia no que respeita à perceção sobre o efetivo cumprimento das regras da sociedade, e em particular a qualidade da execução de contratos e direitos de propriedade.

#### **(iv) Instituições de Regulação Competentes, Independentes e Atuantes**

Um país para ser desenvolvido tem de estruturar a sua economia no funcionamento livre dos mercados. Todavia, não pode ignorar que, por vezes, esse funcionamento não conduz a soluções de livre concorrência indutoras do máximo bem-estar social. Na realidade, complementarmente ao funcionamento da economia de mercado, importa dispor de um sistema que promova o preenchimento das falhas de mercado e previna e regule as situações de potencial abuso do poder de mercado. Importa igualmente que, por falta de planeamento, não se induzam soluções de investimentos não produtivos. Nas economias modernas esse papel cabe às instituições de regulação. Para crescer e se desenvolver, como desejado, **Portugal precisa de dispor de regulação de qualidade**. Uma vez mais, no indicador do Banco Mundial que reflete a perceção da capacidade do país para formular e implementar políticas e regulamentos sólidos que permitam e promovam o desenvolvimento do sector privado, Portugal ocupa apenas o percentil 84, muito longe de outros países europeus (como a Dinamarca, que ocupa o percentil 99). Impõe-se, pois, Portugal avance rapidamente nesse sentido.

Não sendo objetivo deste texto identificar ou propor as medidas que permitam atingir esse desiderato, ainda assim não deixamos de salientar que, no plano formal, Portugal dispõe de um conjunto alargado (eventualmente até excessivo) de autoridades de regulação. **O desafio é, por isso, melhorar a qualidade do seu funcionamento.** Nesse sentido parece ser essencial **assegurar o reforço da sua independência e aprofundar os mecanismos de prestação de contas à sociedade pelos reguladores.**

Em matéria de regulação, a independência é um valor absoluto. Apenas se justifica a existência de reguladores em vez de direções-gerais ou outros departamentos da administração pública quando há potenciais conflitos entre o interesse público e o interesse político do governo. O interesse público e o interesse do governo não podem confundir-se e aquele sempre tem de prevalecer sobre este. Donde, é essencial que os reguladores sejam independentes do governo e do poder político. O mesmo se diga do poder económico ou de qualquer outro. Os reguladores têm de poder, e têm de atuar, com competência técnica, no estrito cumprimento da lei, e visando exclusivamente o interesse público cuja proteção lhe seja confiada.

O mandato dos reguladores deve ser claro e a prestação de contas à luz desse mandato igualmente deve ser inequívoca e escrutinada. Não se pode permitir que não exista concorrência em qualquer mercado de bens ou serviços em Portugal, sem que esta seja regulada de modo a induzir soluções de preço e qualidade de serviço idênticas às que surgiriam em concorrência, ou tão próximas quanto possível desse padrão. De igual modo, não se pode permitir que os reguladores não atuem de forma a impedir a constituição ou a eliminar a existência de rendas excessivas, ou preços garantidos, em qualquer setor de atividade. Por fim, a regulação igualmente terá de assegurar a estabilidade do setor financeiro e atuar atempadamente em ordem a impedir ou atenuar o impacto de crises financeiras. A evolução no sentido do crescimento e desenvolvimento desejados implica ter reguladores independentes e competentes, mas igualmente implica que o nível de exigência da sociedade sobre a sua conduta e os resultados da sua ação igualmente seja muito elevado.

#### **(v) Administração Pública**

**Não se conhece nenhum país desenvolvido que não tenha uma administração pública respeitada, moderna, eficiente, indutora do aumento da produtividade e da inovação.** Pretende-se, por isso, que o país disponha de administração pública e de instituições modernas, eficientes e inclusivas.

Para isso, **é necessário dotar essa administração pública de recursos humanos e materiais.** Todavia, igualmente **é necessário exigir dessa administração pública o respetivo contributo para o incremento da qualidade da governação do país.**

Em particular, é indispensável que a administração pública crie em tempo oportuno, e de modo claro, o **quadro de atuação dos agentes económicos** de modo que este não contenha incertezas. Esta exigência, sendo transversal a toda a administração pública, é particularmente crítico no que respeita aos licenciamentos de atividade económica e ao quadro fiscal. O contexto em que atuam os agentes económicos, seja em matéria de licenciamentos, seja em matéria fiscal, não pode conter nem “buracos negros” (isto é, ausência de regulamentação e clarificação), nem margem para discricionariedade.

Compreendendo que a vida em sociedade implica, na interação com o Estado, formalismo (e nessa medida burocracia), não pode, porém, **a interpretação da administração pública sobre o quadro legal demorar anos a ser estabelecido ou ser estabelecido de forma não precisa** que origine espaço para interpretações subjetivas e discricionárias. Tal quadro, não só abre espaço a corrupção e ao despotismo, como cria incerteza e insegurança que afastam o investimento de qualidade.

**O Estado igualmente tem de se portar como uma pessoa de bem em todas as suas dimensões.** Assim, **a interpretação da lei, designadamente fiscal, tem de nortear-se**, como mais à frente se salientará, **pelo alcance dos princípios e fins de interesse público que a motivaram**, e não por objetivos administrativos ou políticos circunstanciais, como sejam **a maximização da cobrança de impostos.** Essas interpretações têm de ser estabelecidas e tornadas públicas de forma contemporânea com o surgimento dos novos quadros legais, o que exige uma **melhor e maior articulação entre as autoridades legislativas e a administração pública.**

A administração pública igualmente tem de se manter aberta à inovação e ao diálogo com as empresas e os cidadãos, procurando clarificar rapidamente o enquadramento das novas atividades e das novas circunstâncias, nunca se remetendo a um silêncio autista e bloqueador

do progresso. **Os até agora tratados como utentes, têm de ser encarados como clientes.** O conceito de que existem utentes dos serviços da Administração Pública e não clientes, é premonitório de uma filosofia de atuação que privilegia o agente do serviço público sobre o cliente. Na verdade, a administração pública tem de ter consciência, que num mundo globalizado e sem fronteiras, concorre com outras administrações na atração de empresas e de pessoas, que tenderão a procurar países administrativamente mais eficazes para localizar os seus investimentos ou viver. Donde, também hoje, as administrações públicas em alguma medida concorrem entre si. **A administração pública terá, pois, de estar à altura da ambição e das exigências do país, e terá de modernizar-se e de ser um fator de modernização do país.** Para isso, é indispensável que esta seja dotada de dinâmica, designadamente na dotação de recursos humanos, que **é incompatível com o atual quadro de imutabilidade do emprego público, bem como com o atual quadro de remuneração e de incentivos.** Importa, pois, proceder à sua reformulação. Na gestão dos recursos, é necessária uma modernização das leis relevantes para incentivar uma maior orientação para a obtenção de resultados, aproximando o quadro jurídico do trabalho em funções públicas do contrato individual do trabalho, nomeadamente através de alterações no regime jurídico do trabalho em funções públicas, que permita uma maior mobilidade que simplifique a transição entre serviços, e que facilite a modernização dos serviços e a gestão por desempenho.

Na realidade, a Administração Pública precisa de ter maior agilidade na composição dos seus recursos humanos, os quais por sua vez devem ter um quadro de acesso a formação que permita a sua adaptação às novas circunstâncias, além de que deve ser adequadamente incentivado e remunerado em função da sua produtividade. Este quadro tem de ser formulado de forma a impedir a interferência política e a assegurar que apenas o mérito e o desempenho de cada servidor público são relevados. Neste contexto, Portugal não deve deixar de aproveitar experiências internacionais de sucesso, inspirando-se nos países onde a administração pública

é um fator de inovação e de modernidade, e é igualmente um fator de criação de certeza sobre o quadro regulamentar em que os agentes económicos privados se podem movimentar.

A transformação digital do Estado, incluindo as vertentes da administração pública, justiça e saúde em muito poderá contribuir para a melhoria da qualidade e da produtividade dos serviços públicos. Importa, pois, acelerar essa transformação digital, idealizando os processos desde a raiz como digitais e não apenas apelando ao maior uso de *front-ends* digitais. A transformação digital do Estado é também uma boa oportunidade para que se reanalise o custo/benefício dos cerca de 13.000 organismos dependentes do Orçamento do Estado, devendo ser extintos ou reduzidos significativamente na sua dimensão aqueles não se justificarem na sua configuração atual.

Note-se também que há muita “administração pública” escondida em Portugal. Referimo-nos a um conjunto alargado de instituições particulares de solidariedade social e humanitárias que foram assumindo tarefas que competiam ao Estado. Essas instituições desempenham um papel importante, como seja, por exemplo, no transporte de doentes, na prevenção e combate de incêndios ou na assistência à velhice. É importante que o Estado continue a contar com a parceria dessas instituições na prestação dos cuidados e serviços que devam ser realizados. Todavia, estas instituições não deverão escapar aos princípios de exigência, de conduta transparente e de qualidade que se enunciaram nos parágrafos anteriores para a própria administração pública.

#### **(vi) Comunicação Social Livre, Independente, Isenta e Ativa**

Também **não há países desenvolvidos sem comunicação social livre, independente, informada e ativa que exerça o seu papel de forma isenta**. Pretende-se, pois, uma comunicação social em que os seus agentes sejam neutros e não pretendam fazer parte do jogo político ou económico, nem influenciar o seu resultado, onde a notícia e a opinião editorial não se confundam. Pretende-se, igualmente, uma comunicação social com jornalistas competentes, formados e informados capazes de investigar aprofundadamente e criticamente, mas igualmente capazes de reportar com independência, isenção e completude.

Apenas uma comunicação social com estas condições, que seja capaz de viver de forma digna e independente de interesses políticos ou económicos, pode contribuir para criar um quadro de informação e de debate indutores de um progresso célere de que possa beneficiar a sociedade no seu todo.

Todavia, é igualmente indispensável que a comunicação social se conduza por **padrões éticos e de responsabilidade social robustos**. Nas últimas décadas, a comunicação social portuguesa deu espaço, cobertura e em alguns casos suporte a figuras da vida social e económica nacional que acabaram por conduzir à ruína ou à destruição algumas empresas e instituições. Para que se alcancem o crescimento e o desenvolvimento desejados, tal não poderá voltar a acontecer. Importa, pois, que no domínio da autorregulação, da regulação pública (incluindo a vertente económica) e da conduta e do governo dos órgãos de comunicação social detidos pelo Estado se tirem ilações dos erros cometidos e se adotem medidas que previnam a sua repetição. Não cabe neste texto a enunciação dessas medidas, mas tão somente, enunciar a importância da sua adoção para o crescimento e desenvolvimento do país, facto que aqui fica expresso de forma inequívoca.

#### **(vii) Desenvolver uma Ideologia e uma Cultura de Mérito**

Por fim, não é possível criar uma dinâmica de crescimento económico num quadro ideológico que não assente numa cultura de mérito e que não valorize a criação e acumulação de riqueza. **Não se pretende a criação de uma sociedade onde a parte substancial da riqueza seja capturada e beneficie apenas uma pequena parte da população. Pretende-se uma sociedade onde todos possam viver bem.** Todavia, não se pode distribuir o que não se cria, o que não se produz. Se a criação de riqueza, a poupança e a acumulação de capital em mãos de cidadãos nacionais não forem estimuladas, a pobreza tenderá a generalizar-se. **O que se pretende é, pelo contrário, que a riqueza se generalize.** Para isso, não pode estimular-se a inveja, o horror à riqueza ou a ideia de que o mérito e o trabalho não são valorizados.

**O elevador social tem de ser ágil** e permitir que quem tenha valor, e o exprima através do seu trabalho, aufera as respetivas contrapartidas. Assim, o facilitismo tem de ser substituído pela exigência. **A ética do trabalho e a progressão de acordo com o mérito têm de ser estimuladas.**

E, por fim, temos de ambicionar a ser uma sociedade sem grandes desigualdades, mas equilibrada por cima e não por baixo. Isto é, **não devemos ambicionar a ser todos iguais, mas todos pobrezinhos**. Devemos ambicionar a viver bem, numa sociedade equilibrada, onde existe igualdade de oportunidades à nascença, e em que toda a população beneficia da riqueza criada, mas em que cada um obtém a **recompensa do seu esforço e do seu mérito**.

É nesse sentido que devem orientar-se, quer as políticas públicas, quer o discurso político.

#### **(viii) Quadro Macroeconómico Equilibrado**

O excessivo endividamento, além de ser consumidor de recursos (em boa medida transferidos para o estrangeiro) sob a forma de juros, igualmente introduz um elevado grau de incerteza quanto à estabilidade financeira do país. **Portugal tem um problema sério de dívida excessiva, particularmente dívida pública**. Uma subida generalizada das taxas de juro ou a subida do prémio de risco soberano do país colocará o Tesouro, as empresas, as famílias e o setor bancário em sérias dificuldades. Este cenário não está afastado e corresponde a algo que pode acontecer de um momento para o outro. Ademais, um país muito endividado é um país relativamente ao qual se receia o aumento da carga fiscal. Esta perspetiva, por sua vez, dissuade o investimento produtivo em favor de jurisdições onde essa perspetiva não se coloque. A incerteza acarreta a perda de oportunidades. O progresso económico robusto e sustentável é inconciliável com um quadro de instabilidade desta natureza.

Donde, é indispensável resolver o problema do nível de endividamento excessivo do Estado. Não sendo as finanças públicas o objeto deste texto, e conseqüentemente, não cabendo aqui enunciar a forma de ultrapassar este problema, ainda assim importa assinalar que **é urgente trazer o nível de dívida pública para valores próximos dos 90% do PIB**, em linha com a média da UE, e que isso não se conseguirá (pelo menos de forma credível e sustentável) sem conter a despesa pública corrente para níveis igualmente em linha com a média da UE.

De forma para se reduzir a despesa pública corrente para níveis similares ao da média da UE será necessário:

1) Redução dos custos com o pessoal (designadamente por força do aumento da produtividade e da eliminação dos institutos e organismos que não se justifiquem ou que possam funcionar eficientemente com uma estrutura mais reduzida, mas mais moderna e eficiente);

2) Redução do valor dos consumos intermédios, nomeadamente através de: da redução do valor máximo de contratação anual por ajuste direto a 20% do valor anual do contrato (42,5% no ano de 2018 segundo o Relatório Anual de Contratação Pública em Portugal do IMPIC); modernização da gestão da ESPAP passando a constituir catálogos eletrónicos e a adotar sistemas de aquisição dinâmica;

3) Maior eficiência e racionalidade na gestão da segurança social, designadamente com a eliminação da atribuição indevida e fraudulenta de subsídios de doença e de desemprego, bem como uma progressiva reformulação do sistema de pensões de reforma de modo a salvaguardar a sua sustentabilidade.

Não se estabelece aqui uma meta mais exigente, não por que do ponto de vista do estímulo ao investimento indutor do crescimento sustentável tal não seja desejável, mas pelo facto de se ter consciência de que tal desiderato, particularmente no que respeita ao nível de endividamento, não é (politicamente) atingível num quadro de competitividade fiscal como aquele que se pretende enquanto elemento indutor de crescimento económico.

## **3.2 Reforço da Produtividade, da Competitividade e da Inclusão**

### **3.2.1 Desenvolvimento Tecnológico e Incorporação do Conhecimento na Produção**

Na atualidade, mais do que os recursos disponíveis, o que determina a capacidade de produção e a capacidade competitiva de um país é o domínio do conhecimento, em particular do de natureza tecnológica.

**Saber, e sobretudo, saber fazer é que faz a diferença.** Para ser competitivo internacionalmente, Portugal tem de ter universidades e centros de investigação de qualidade mundial. Isso não implica que tenhamos de estar no topo da produção científica em todos os domínios. Isso implica, sim, que possamos contribuir de forma relevante para a produção científica relevante e que tenhamos acesso e domínio ao estado da arte em todas as áreas da ciência. Porém, tão importante como dominar esse estado da arte, ou melhor, mais importante do que dominar esse estado da arte, é ter o domínio e a perspicácia suficiente para **o integrar na produção e na atividade económica.**

Esta perspetiva colide com orientação que tem prevalecido nos últimos anos. Não se quer universidades e centros de investigação, bem como investigadores, a produzir artigos académicos a “metro”, nem professores e investigadores a competir entre si para ver quem mais produz “papers”, muitas vezes publicando trabalhos que ninguém lê e que não têm nenhum impacto na sociedade.

**O que se pretende é usar toda a inteligência instalada nas universidades e centros de investigação para ter impacto.** Impacto científico e, sobretudo, impacto na economia e na sociedade.

Nesse contexto os incentivos deverão equilibrar a produção de artigos com o impacto coletivo e individual na sociedade. Em particular, o impacto nas empresas, na sua modernização e no reforço da sua competitividade deverá ser muito valorizado.

Também do lado das empresas é preciso que estas se abram ao conhecimento. Seja pela contratação de técnicos qualificados, incluindo doutores, quer pela celebração de acordos e protocolos com centros de investigação. **O incentivo à investigação aplicada deve ser uma prioridade.** A investigação tem que estar próxima das empresas; os laboratórios de ciência

aplicada têm de produzir soluções para a indústria e serviços, facilitar a inovação aplicada e exportável.

Para a consecução deste objetivo devem ser adotadas medidas como as seguintes:

- uma maior ligação entre as universidades e as empresas privadas no domínio da investigação, através nomeadamente de uma maior divulgação por parte das universidades das áreas em que podem realizar trabalhos de investigação para empresas;
- um reforço dos incentivos, nomeadamente de carácter fiscal, previstos na Lei n.º83-C/2013, visando o recrutamento por empresas de recursos humanos altamente qualificados, no sentido de melhorar a sua produtividade e capacidade inovadora.

É essencial que as empresas portuguesas despendam mais recursos no I&D, uma vez que existe uma forte relação entre o nível de I&D e o sucesso das empresas. Com efeito, para que consigam exportar mais e ganhar quotas de mercado, é necessário que se especializem e invistam na sua modernização, o que apenas se torna possível através de maiores níveis de investigação.

Para que a mudança tecnológica de que o país precisa possa ter lugar é necessário atrair e reter inteligência e talento. É preciso manter e cativar essa inteligência. Para a desenvolver é necessária uma formação exigente e de qualidade. Donde, às universidades igualmente se exige que combinem a produção científica com a qualidade e a excelência pedagógica, aspetos que têm sido infelizmente, muitas vezes, descurados.

A revolução digital, o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e todos os demais apoios comunitários que se avizinham, são cruciais para promover essa evolução. **A incorporação do conhecimento na produção deve ser, pois, a prioridade das prioridades.**

Na verdade, **a revolução digital pode vir a aumentar o fosso entre países ricos e pobres. Portugal não pode cair para a cauda da tabela.**

Importa ter em conta que, em matéria digital, Portugal está com um défice de competitividade. Na realidade, as competências digitais da população ativa são relativamente baixas, refletindo o seu nível geral de escolaridade que também é baixo. A imigração que se tem conseguido atrair também não tem permitido resolver o problema. Há, por isso, um défice de competências digitais nas empresas. A sua descapitalização e a sua dimensão reduzida igualmente não

contribuem para a sua capacitação digital. Em contrapartida, as infraestruturas digitais do país (exceto no que ao 5G diz respeito) são boas.

A pequena dimensão do país e o facto de as grandes empresas nacionais mais facilmente adotarem soluções digitais internacionais em vez de ajudar a desenvolver a internacionalização de soluções nacionais também não ajuda.

Assim, importa tornar Portugal uma fábrica de serviços digitais, mas igualmente, para dar alguns exemplos, aproveitando as condições meteorológicas e de segurança do país, um operador em infraestruturas internacionais tais como data centers, estações de controlo de satélites. Em suma, Portugal tem de **aproveitar a digitalização para vender bens e serviços internacionalmente**, estes com salários tendencialmente ao nível dos mais elevados da Europa, para **modernizar competitivamente a sua indústria**, mas igualmente **para ser um operador internacional do próprio mercado de soluções digitais**. Não cabe neste documento desenvolver as políticas e os vetores de evolução que o permitirão, mas tão somente deixar claro que **perdendo o comboio digital, Portugal perde o comboio do desenvolvimento**. Isso não pode acontecer. Há, pois, que revolucionar e desenvolver as competências digitais, investir na transformação digital das empresas e apoiar os projetos de investimento que ajudem Portugal a ter um papel relevante enquanto fábrica digital do mundo.

Para estimular o investimento tecnologicamente avançado é necessário que se crie o enquadramento fiscal adequado. Nesse sentido, sem prejuízo de mais adiante nos reportarmos às questões fiscais e incentivos ao investimento em geral (ponto 3.2.8), parece essencial que as start-ups tecnológicas e digitais inovadoras tenham benefícios fiscais específicos (em matéria de isenção de impostos e encargos para a segurança social) num período inicial (três anos) que poderão ser estendidos por um período adicional se no período inicial forem cumpridas determinadas metas (por exemplo, em termos de patentes, de VAB e de exportação).

Também neste âmbito o **coinvestimento do Estado**, através de veículos adequados, em termos paritários, num período inicial, sem participação na gestão, mas com participação na fiscalização, em start-ups com tais características é uma via que deve ser usada.

Os **incentivos fiscais à poupança** igualmente deverão privilegiar a canalização de poupanças para start-ups de natureza tecnológica e digital.

### 3.2.2 Governo e das Gestão das Empresas e das Organizações

#### (i) Governo e Gestão das Empresas Detidas por Privados

**O conhecimento deve chegar às empresas igualmente nas dimensões da sua gestão e do seu governo, não apenas nas vertentes operacional e tecnológica.**

Na realidade, as empresas são responsáveis pela produção de uma parte largamente maioritária do PIB dos países mais desenvolvidos. Por isso, a boa governação e a boa gestão das empresas são essenciais para assegurar o crescimento económico desejado e para assegurar o bem-estar da população. **Importa, por isso, que a gestão e o governo das empresas portuguesas melhorem significativa e rapidamente**, aproximando-se dos padrões mais qualificados e exigentes dos países mais desenvolvidos. Nesse sentido:

- É essencial que as empresas disponham de **gestores de qualidade**, capazes de maximizar o seu desempenho e de tirar partido das capacidades de crescimento e expansão, incluindo no plano internacional.
- Para isso, é necessário que as empresas, em particular as de natureza familiar, adquiram no mercado as capacidades de governo e de gestão de que não disponham endogenamente.
- É igualmente necessário que **predomine nas empresas portuguesas uma perspetiva de criação de valor a longo prazo, e de aquisição de capacidade competitiva internacional**, em detrimento de uma perspetiva de alienação (em regra a capitais estrangeiros) da empresa na primeira oportunidade possível.
- Afigura-se igualmente necessário que se desenvolvam as soluções, em particular as de mercado de capitais, que facilitem no plano do **financiamento** quer o **crescimento** dessas empresas (por fusão e aquisição ou crescimento orgânico), quer a sua **transição geracional**.
- É também necessário que a gestão e o governo das empresas deem pleno cumprimento ao preceituado no artigo 64º do Código das Sociedades Comerciais, isto é, seja sempre salvaguardado o interesse da empresa, atendendo aos interesses de longo dos acionistas e ponderando os interesses de todas as demais partes interessadas (**stakeholders**);

- Por fim, igualmente importa que **se adotem exigentes práticas de governo empresarial, correspondendo aos melhores padrões reconhecidos** quer pela literatura, quer por exigentes códigos de governo. Não podemos compactuar com práticas empresariais lesivas do interesse comum, como a subfaturação e a faturação paralela ou pagamento de rendimentos não declarados. São questões de cidadania e moralidade, que não podem estar ausentes das preocupações de quem gere as empresas.

#### **(ii) Governo e das Gestão das Instituições Detidas pelo Estado**

É frequente falar-se de gestão privada e de gestão pública. Todavia, sejam as empresas privadas ou públicas, ou estejamos a falar de outras instituições ou organizações públicas ou privadas, o seu governo e a sua gestão são assegurados por pessoas. Nesse sentido, carece de sentido uma discussão sobre “gestão privada” e “gestão pública”. O que muda não são as pessoas (sendo muitos os exemplos de pessoas com carreiras notáveis repartidas entre a gestão de empresas privadas e o sector público). **O que muda são o contexto e o controlo.** As restrições à liberdade contratual são (em alguma medida, de forma compreensível) maiores no setor público. Por outro lado, o controlo realizado por privados é usualmente muito mais eficiente do que o realizado pelo sector público. Assim acontece porque no setor privado ou são os principais (isto é, os acionistas) a realizar o controlo, ou há uma única camada de agentes (estabelecendo-se uma relação agente principal somente entre gestores e acionistas). Todavia, no setor público há uma dupla camada de agentes a separar os principais (que são os contribuintes ou mais genericamente a população) da decisão. Na realidade, além dos gestores, interpõe-se como uma segunda camada de agente o decisor político que exerce os direitos acionistas (em nome da população).

As questões do contexto e do controlo são particularmente relevantes em matéria de recursos humanos. As diferenças de enquadramento jurídico dos contratos de trabalho na função pública e na vida privada, aliados à dificuldade que há em premiar o bom desempenho e penalizar o mau desempenho na função pública introduzem uma diferença radical na utilização de mecanismos de incentivo e de controlo na gestão de recursos humanos no setor público.

Por isso impõe-se que nas empresas que remanesçam na propriedade pública, bem como na medida do possível nos demais institutos e organismos do Estado:

- Nas empresas detidas pelo Estado se adotem **mecanismos de gestão e governo similares aos mais exigentes das empresas privadas.**

- Sejam sempre ponderados os interesses de todos os *stakeholders*.

- Que **as empresas públicas estejam sujeitas à mesma disciplina de divulgação de informação**, incluindo a decorrente da Diretiva da Transparência, prevista para as empresas abertas ao investimento do público (o que, na essência, é o seu caso, dado que os beneficiários finais destas empresas é a totalidade da população), **e sejam supervisionadas pela CMVM em termos similares ao previsto para as empresas cotadas.** A CMVM deve proteger os contribuintes enquanto “acionistas”, isto é, beneficiários finais, das empresas do Estado. Em particular é crítico que as empresas e os institutos públicos divulguem informações que permitam avaliar externamente o seu desempenho.

- **Nos institutos e demais organizações do Estado se adotem mecanismos de gestão e governo similares aos vigentes nos países mais avançados**, e conseqüentemente se assegurem condições de transparência, controlo e responsabilização dos agentes do setor público em similares às vigentes nesses países. Em particular, internamente, terão de predominar os métodos de avaliação e recompensa baseados no mérito.

- E, em simultâneo, **à medida que a transparência e o controlo melhores, se minimizem os limites à liberdade contratual** de modo a proporcionar, tal como no setor privado, as melhores soluções de gestão das empresas, institutos e demais organizações do Estado.

### **3.2.3 Promoção do Investimento Responsável e Sustentável**

#### **(i) Investimento Socialmente Responsável e Sustentável**

Nos tempos atuais o desenvolvimento não pode ser pensado sem ser no quadro de elevados padrões ESG (isto é, sem em elevados padrões de sustentabilidade ambiental, de práticas sustentáveis e de bom governo). Importa, pois, que na promoção do investimento isso não seja esquecido. Note-se, porém, que as dimensões ambiental e de sustentabilidade não devem ser usadas como pretexto para investimento excessivos ou prematuros que mais não visem originar rendas excessivas. Isto é, a preocupação com o ambiente e com a sustentabilidade tem de ser genuinamente determinada pelos padrões ESG, e não servir para justificar investimentos excessivos ou ineficientes.

#### **(ii) Esforço Dirigido aos Setores de Bens e Serviços Transacionáveis**

Ao longo dos últimos anos, Portugal investiu pouco e com reduzida eficiência (ver Parte 1). Esta reduzida eficiência não pode ser desligada do facto de grande parte do investimento ter sido canalizado para construção e obras públicas. **Chega de política de betão.** Sem prejuízo de o país ter de ter e manter infraestruturas impecáveis (vide ponto seguinte), o crescimento económico sustentável que se deseja tem de provir da expansão de capacidade produtiva nos setores produtores de bens e serviços que possam ser exportados. É para estes que o esforço de investimento deve ser dirigido, não tendo sido essa infelizmente a opção do PRR que optou por dedicar uma boa parte dos recursos ao setor da construção.

#### **(iii) Esforço Dirigido a Projetos Inovadores, Tecnologicamente Avançados e Incrementadores da Produtividade**

Os projetos a apoiar pelos instrumentos de incentivo ao investimento a criar, designadamente em aproveitamento do financiamento comunitário, deveriam privilegiar **projetos inovadores, que conduzam à produção de bens (preferencialmente) ou serviços tecnologicamente**

**complexos** (isto é, com incorporação de elevado nível de conhecimento e não facilmente replicáveis por países menos evoluídos).

Além disso, tais incentivos devem apoiar a produção de bens e serviços para os quais seja possível reunir em Portugal ou com o envolvimento de algumas zonas transfronteiriças espanholas todas as condições necessárias para proceder à sua produção. Deve, pois, **privilegiar-se projetos que assentem numa cadeia de valor global.**

Devem também **privilegiar-se projetos que permitam usar os (relativamente escassos) recursos naturais valiosos existentes no país.**

Note-se que a preferência pela complexidade não deve significar o privilégio de um setor face a outro. Se se concebe ser preferível desenvolver nichos de complexidade e competitividade na produção de bens do que na produção de serviços, dados estes últimos serem sempre mais facilmente deslocáveis, nota-se que **há produtos complexos em todos os setores de atividade.** Na realidade, também os produtos agrícolas e agroalimentares, têxteis ou serviços podem ter elevados níveis de complexidade e, conseqüentemente, ser transacionados por valores elevados. Donde, deve incentivar-se o investimento em bens e serviços com essas características, sejam estes de que setor forem.

A política de incentivos ao investimento deve, pois, ser instrumentalizada de forma a induzir um **aumento da complexidade absoluta e relativa da economia portuguesa.**

Para isso, igualmente se afigura recomendável privilegiar projetos numa **lógica de diversificação relacionada.** Isto é, a estrutura produtiva existente em cada momento faz uso de conhecimento e competências que o país já dispõe. O mais avisado é, pois, **partir do conhecimento e das capacidades produtivas já existentes para elaborar novos produtos que possam aproveitar as competências já instaladas.** Não é realista investir recursos significativos em produtos ou serviços totalmente desconectados da capacidade produtiva instalada e do conhecimento existente, pensando que as competências necessárias podem ser (todas) importadas ou todas desenvolvidas de raiz. Note-se, por fim, que Portugal apresenta uma estrutura económica bastante diversificada (mas pouco complexa), pelo que **há muito por onde expandir alavancando a partir das competências existentes.**

No desenho dos incentivos igualmente importa tomar em conta que nem todos os setores de atividade relevam de igual modo incentivos financeiros ou fiscais. Enquanto para projetos

industriais estes são, geralmente, muito relevantes, para os serviços outros fatores (como a existência de mão de obra qualificada ou a facilidade em fazer negócios) parecem ser mais relevantes. Importa, pois, ter **pacotes de incentivos flexíveis e que não conduzam a desperdício de recursos**.

Na concessão de incentivos devem ser contratualizados objetivos de criação de emprego de qualidade (isto é, bem remunerado) e de valor acrescentado bruto. O envolvimento de parceiros locais deve igualmente ser sempre considerado.

#### **(iv) Estratégia de Apoios numa Lógica de Opções Reais e Apoio com Base nos Resultados**

**Não faz sentido comprometer fundos de uma só vez e de forma afundada no apoio ao investimento.** É esse o caso, por exemplo, do apoio ao hidrogénio verde. Sempre que possível, como neste caso, o investimento e os apoios iniciais devem ser os estritamente necessários para, numa lógica de opções reais, obter informação sobre a viabilidade e as condições de sucesso das fases subsequentes, e só então se justificável avançar com o investimento e os apoios adicionais. Sempre que possível esta lógica deve predominar no envolvimento de apoios públicos ao investimento.

Também, sempre que possível e exequível, o **apoio deve ser dado em função dos resultados obtidos** (por exemplo, em termos de emprego bem remunerado, de VAB ou de outra métrica que traduza a criação de riqueza para todo o país e não apenas para o agente privado).

**Em circunstância alguma deve ser alocado apoio para projetos em que a componente privada não assuma risco, não realize esforço de investimento e não haja benefício sustentado para toda a economia portuguesa.** Em projetos de média e grande dimensão, estes benefícios devem ser mensurados, de forma tecnicamente robusta, antes da concessão do benefício e sujeitos a uma análise custo-benefício. Também à posteriori se impõe a avaliação desses custos e benefícios e o reporte público dos resultados.

#### **(v) Não Discriminação dos Investidores Nacionais**

Embora reconhecendo que o IDE pode dar um contributo importante à modernização e ao aumento da complexidade da economia portuguesa, os incentivos e os instrumentos contratuais que estiverem disponíveis para os investidores estrangeiros devem igualmente estar acessíveis, nas mesmas condições, aos investidores nacionais.

#### **(vi) Infraestruturas de Qualidade**

Para ser internacionalmente competitivo e crescer ao ritmo desejado, o país precisa, como se referiu, de dispor de **infraestruturas impecáveis**. Esta exigência coloca-se aos diversos níveis. É, todavia, particularmente crítico que isso aconteça ao nível das infraestruturas de conexão e ligação ao resto do mundo. Assim, as conexões rodoviárias (que são já excelentes), aeroportuárias (onde há o problema do aeroporto de Lisboa para resolver e o aeroporto de Beja para rentabilizar), ferroviárias (onde há muito a melhorar, particularmente no que respeita às ligações à Europa) e portuárias (onde há o que melhorar e, sobretudo, muito a explorar) do país têm de ser de elevada qualidade permitindo a deslocação em condições competitivas de pessoas e mercadorias.

A diminuição da dependência do transporte rodoviário é desejável, seja por razões de sustentabilidade ambiental, seja por razões de competitividade económica. Parece ser avisado que Portugal, pela sua localização geográfica, tire maior partido das suas infraestruturas portuárias e assuma um papel mais relevante no comércio e transporte marítimo internacional.

Por fim, **o país igualmente precisa de ter infraestruturas impecáveis em matéria digital**. É indispensável que a tecnologia avance e que o país disponha de infraestruturas tecnológicas que assegurem as necessidades da totalidade do território e que não se constituam em fator de falta competitividade para a economia portuguesa. Todavia, o investimento deve ser feito com inteligência, correspondendo às necessidades do país, e não simplesmente afundando recursos do Estado ou impondo custos não justificados a investidores privados.

#### **(vii) Continuar a Gerar Talento**

Para atrair investimento de qualidade Portugal precisa de ter universidades, centros de investigação de elevada competência e prestígio que continuem a gerar recursos humanos

sofisticados. **Portugal não pode desligar a máquina de geração de talento.** As pessoas são o único fator produtivo cuja sofisticação e qualidade depende da vontade dos próprios e das condições a que estes possam aceder para a desenvolver. Não podemos mudar a nossa localização geográfica, não podemos mudar os recursos naturais, não podemos mudar muitas outras variáveis de que depende a competitividade, mas seguramente podemos mudar o conhecimento de que dispomos e as qualificações das nossas pessoas. Donde, **a este nível não temos justificação para não sermos tão bons quanto os demais.**

Podemos criar clusters de competências. Equipas de investigação focadas podem produzir o mesmo que nas grandes universidades internacionais ou em grandes centros de investigação empresariais. O desenvolvimento de modelos de inteligência artificial para sectores como a medicina, o reconhecimento de voz ou autoinvestigação e produção de conhecimento não deveriam ser tão reduzidos comparativamente com outros países. O conhecimento de base está hoje tão acessível. A diferença está na forma como nos organizamos para explorar esse conhecimento e lhe dar utilidade. Temos de ser capazes de transformar a aprendizagem em produto.

A criação de talento exige, porém, além de escolas e universidades de qualidade, a adoção de uma cultura de exigência e de esforço. Todos nascemos com algumas qualidades. Porém, só com o estudo, o trabalho e o esforço as conseguimos desenvolver e delas tirar o máximo partido. **O desenvolvimento do talento é incompatível com o laxismo e a ausência de exigência.** Importa, porém, ter consciência de que nem todos têm o mesmo potencial, pelo que **a escola não deve deixar ficar ninguém para trás, ajudando cada um a desenvolver o mais possível as suas capacidades.**

#### **(viii) Custos da Energia**

Neste documento não cabe uma reflexão aprofundada sobre a política energética ideal para o país. Em todo o caso, aqui cabe exprimir que **o crescimento e a competitividade do país exigem energia acessível e a baixo custo**, o que está longe de corresponder à realidade atual, pelo menos para uma grande parte do tecido empresarial português (ver Parte 1).

### **(ix) Combate à Burocracia e Incerteza Administrativa**

Na Parte 1 deste documento deram-se exemplos de situações em que o excesso de burocracia e a incerteza quando ao quadro regulamentar (e conseqüente incerteza quanto à interpretação e comportamento da administração pública) se constituem em obstáculo ao investimento. Estas situações colocam o país em desvantagem face a outras jurisdições na atração de IED, mas igualmente aumentam os custos do investimento para os agentes nacionais. Assim, propõe-se que:

- no respeito a enquadramentos regulatórios com origem em diretivas europeias, as exigências burocráticas, antes ou após a concretização do investimento, não vão além do exigido pelos países da Europa com quem competimos na captação do IED;
- a legislação e regulamentação aplicável para o licenciamento industrial, o licenciamento de novas construções, ampliações ou demolições, ou licenciamentos de outra natureza, aplicável a cada caso concreto seja delimitado e identificado pela administração pública, não podendo pois um projeto de licenciamento ser apreciado ao abrigo de diploma ou norma não previamente identificada;
- para cada processo de licenciamento seja identificado pela administração pública toda a cadeia de autorizações administrativas que tenham de ser obtidas, o seu encadeamento e o prazo máximo que pode demorar cada um desses passos;
- o quadro regulamentar e legislativo seja estável, não devendo por isso ser objeto de constantes alterações, revisões e revogações;
- o quadro regulamentar seja claro e completo, deixando explícito desde o momento inicial da sua aprovação todo o enquadramento, e limitando ao máximo possível o espaço de discricionariedade na intervenção dos órgãos da administração pública que venham a intervir no processo burocrático.

Neste domínio é importante referir que ao contrário do que sucede na maioria dos países europeus, nomeadamente na Inglaterra ou nos países nórdicos, em Portugal o estabelecimento de novas indústrias continua a carecer de uma aprovação prévia. Na maioria dos países europeus, os investimentos industriais são realizados, apenas com comunicação prévia, embora depois exista uma inepção rigorosa para analisar o cumprimento da lei. Esta deveria também

ser a prática em Portugal. Contudo, e enquanto não evoluirmos para este sistema, devem, desde já, ser implementadas as seguintes medidas para o licenciamento industrial:

- a APA deve privilegiar o atendimento e o diálogo com os investidores relativamente aos projetos apresentados;
- deve ser implementado o “mecanismo de licenciamento único ambiental” (LUA), segundo o qual todos os projectos relacionados com o ambiente passam a ter dentro da APA um interlocutor, uma autorização e o pagamento de uma taxa, ao contrário do que sucede atualmente em que existem várias entidades e várias taxas;
- devem ser estabelecidos prazos máximos para o licenciamento dos diversos tipos de investimento, findos os quais se verifica a aprovação tácita, verificando-se depois apenas as inspeções após a conclusão do investimento;
- a APA deve reforçar o seu número de efectivos, de modo a atender atempadamente os investidores e emitir a sua decisão dentro dos prazos estabelecidos;
- o Governo deve determinar que os funcionários dos departamentos do Estado, ou de entidades licenciadoras, que não cumpram os prazos estabelecidos para a concessão de licenças, não terão direito a prémios ou a promoções, não podendo também ser avaliados como “bons” ou “excelentes”.

Por outro lado, o governo deve assegurar que, rapidamente, todas as câmaras municipais estejam ligadas ao portal do balcão do empreendedor, para que no licenciamento industrial não continuem a ser necessárias duas licenças, uma a nível central e outra a nível municipal.

Em suma, **é preciso eliminar a burocracia desnecessária (onde se inclui seguramente aquela que outros países da Europa não impõem) e criar um quadro regulatório claro e, tanto quanto possível, sem espaço para interpretações discricionárias.**

#### **(x) Envolvimento do Ministério de Negócios Estrangeiros e da Diáspora**

O envolvimento da administração pública na atração de investimento estrangeiro de qualidade e na promoção das exportações é crucial. **O AICEP deve, além da atração do investimento, igualmente desenvolver uma preponderância exportadora.**

Além disso, defense-se que as embaixadas portuguesas tenham como uma das suas prioridades a diplomacia económica, particularmente a promoção das exportações. **As diferentes embaixadas deveriam ser avaliadas, entre outros aspetos, pelo contributo que dão para a internacionalização e o aumento da competitividade da economia portuguesa, em particular pelo incremento que ajudam a obter para as exportações destinadas aos países e regiões onde estão instaladas.**

Por fim, **importa mobilizar a diáspora portuguesa.** Portugal é onde estão os portugueses e há muito Portugal por esse mundo fora. Muitos dos portugueses no estrangeiro têm atualmente influência e capacidade de realização que em muito pode ajudar o país, particularmente no que respeita à captação de investimento e à inserção de empresas portuguesas em cadeias de produção e distribuição internacionais. Portugal, ao contrário de outros países que têm ministros para a diáspora, não tem dado a devida atenção às comunidades portuguesas espalhadas pelo mundo. Importa, pois, que este quadro se altere.

Importa também não esquecer que Portugal tem uma vocação universalista, pelo que sendo europeu geográfica e culturalmente, e sendo e querendo ser politicamente membro da União Europeia, não deve esquecer o resto do mundo, seja África (mormente por ligação aos países de língua oficial portuguesa), seja a América (quer por força da ligação ao Brasil, quer por via da ligação histórica a outros países em especial os Estados Unidos da América), seja a Ásia a que igualmente nos ligam muitos laços históricos. **O passado comum que temos com muitos países e regiões é uma vantagem competitiva que não temos sabido aproveitar e que urge transformar numa alavanca do crescimento.**

### 3.2.4 Agricultura, Recursos Naturais e Sustentabilidade Ambiental

#### (i) Agricultura e Água

A agricultura faz uso de dois recursos naturais básicos terra e água. A agricultura é uma atividade grandemente consumidora de água, e também provavelmente a maior fonte de desperdícios hídricos. **Importa**, pois, que **a agricultura faça um melhor uso da água**. Isso implica, quer uma **melhor utilização física** deste bem escasso, quer um **aumento do valor acrescentado da produção agrícola**.

Todavia, a preservação e boa utilização deste recurso escasso exige uma política eficiente de gestão dos recursos hídricos, bem como uma política adequada de gestão do consumo de água. Nesse sentido, é essencial **gerir com eficiência os recursos hídricos do país**, evitando que onde excedente a água seja descarregada para o mar, em vez de ser canalizada eficientemente para as regiões e utilizações onde necessária. A educação da população para uma utilização eficiente e responsável da água é igualmente essencial.

A política de gestão da água tem igualmente de promover a **minimização de perdas no abastecimento da água** e garantir o seu uso eficiente. Essa política tem igualmente de **promover a circularidade da água** e o **tratamento de águas residuais**, de modo a maximizar a água disponível e promover a sustentabilidade ambiental. O mesmo se diga no que respeita ao **tratamento de águas pluviais e residuais**. Importa, pois, criar infraestruturas aptas a estes fins. Finalmente, importa que o país tenha um plano de dessalinização da água do mar a longo prazo, integrado com o aproveitamento pleno de fontes de energias intermitentes.

#### (ii) Recursos Naturais e Sustentabilidade Ambiental

Portugal não pode desperdiçar os recursos naturais de que dispõe, e que não são infelizmente muitos, para sustentar e desenvolver a sua economia. Além disso, não pode deixar de cumprir os objetivos de sustentabilidade ambiental com que se comprometeu internacionalmente, particularmente no âmbito do acordo de Paris.

Nesse sentido considera-se indispensável que Portugal explore os seus recursos naturais, incluindo o lítio, não prescindindo do uso economicamente eficiente de nenhum deles.

Além disso, o país tem de saber tirar partido do mar e da economia do mar, explorando o mais possível as potencialidades da sua extensa zona económica exclusiva. Não competindo a este documento propor concretas medidas nesse sentido, mas tão somente salientar a sua importância económica, esta aqui fica vinculada.

Também no que respeita à política energética, partilha-se da necessidade de caminhar das energias fósseis para as energias renováveis. Todavia, essa transição deve ser feita com a inteligência e os cuidados que impeçam que Portugal tenha de fazer investimentos excessivos e suportar custos superiores aos suportados por outras economias europeias. Uma vez mais, não é escopo deste documento propor as políticas adequadas ao efeito, mas salientar a sua imperiosa necessidade.

Por fim, Portugal terá de explorar bem as suas potencialidades agrícolas e florestais. Salientamos estas últimas, na medida em que além de se constituírem uma fonte de riqueza de per si, são igualmente fundamentais para assegurar a neutralidade carbónica da economia portuguesa. Na realidade, a redução dos GEE consegue-se por via das alterações tecnológicas, maior eficiência energética e adoção em maior quantidade de energia de fontes sustentáveis, a par da adoção de novas práticas de economia circular e de consciência pública do problema ambiental que vivemos. As alterações tecnológicas e eficiência nos processos produtivos estão a ser monitorados e sob *enforcement* legal, na medida em que foi estabelecido um mecanismo legal de obrigatoriedade de reporte público da pegada carbónica dos grandes emissores e constituído um regime de incentivos à eficiência através da criação de um mercado comunitário de créditos de carbono. De forma simplista, este mercado oficial parte da atribuição de um conjunto de créditos de carbono às indústrias existentes, os quais são transacionáveis e que permitem que as empresas que se tornem menos poluentes de forma mais rápida, possam vender os seus créditos a empresas cujo processo produtivo não é tão facilmente transformável, assegurando um prémio às que mudam e um sobrecusto às menos eficientes que forçará a sua transformação por questões de sobrevivência. Os créditos de carbono atribuídos serão reduzidos de tempos a tempos para forçar esse processo transformacional. E prevê-se que haja uma taxa niveladora que impeça que países que não subscrevam estas práticas, fora da EU, tenham os seus produtos penalizados em termos de preço junto do consumidor, assegurando equidade competitiva.

Este processo, sendo louvável nos seus objetivos e na dinâmica promotora da mudança, foca apenas numa parte da equação da neutralidade carbónica. Efetivamente, para além dos poluidores que terão que se tornar mais eficientes para manter a competitividade, a neutralidade carbónica é uma equação que conjuga poluição com sumidouros de carbono. Estes, os sumidouros, podem ser uma peça determinante para concretizar o objetivo da neutralidade carbónica.

É opinião comum entre os peritos da área, que os sumidouros são a peça que falta para se poder assegurar o objetivo da neutralidade carbónica em 2050. Sumidouros de carbono são todas as formas de sequestro do CO<sub>2</sub> da atmosfera para o estado sólido. É aqui que entram as florestas e a silvicultura, pois a produção planeada de madeira (aumento do sequestro) e a gestão florestal eficiente (mais produção, menos fogos e menos emissão de CO<sub>2</sub>) são o complemento necessário à vertente oficial da efficientização forçada na indústria por via da redução de créditos de carbono atribuídos às atividades industriais ou de serviço produtoras de GEE relevantes.

Do que estamos a falar é da possibilidade de estas indústrias poluentes adquirirem créditos de carbono ou participarem no capital de unidades de exploração silvícola ou fundos de exploração florestal que promovam o sequestro de carbono, compensando as suas emissões poluentes. Obviamente a certificação e standardização são temas chave para que estas atividades silvícolas possam ser consideradas aceitáveis no computo do valor líquido das emissões, número que, no final é o relevante para Portugal e para o bloco da EU.

As certificações são o grande “calcanhar de Aquiles” deste modelo. A Espanha parece ser um bom exemplo do que fazer. Neste país foi instituído um sistema de registo para a pegada carbónica com três elementos base: i) o registo dos emissores/poluidores, ii) o registo dos sumidouros de carbono; iii) o registo de transações entre ambos, permitindo compensação de emissão com compra de créditos atribuídos aos sumidouros de carbono. Adicionalmente, foram publicados standards de mediação, quer da emissão de poluentes, quer de captura de CO<sub>2</sub> pelos vários tipos de explorações silvícolas ou de gestão florestal. Existe uma calculadora de CO<sub>2</sub> que permite saber, para cada zona do país e para cada espécie florestal, qual o valor do sequestro de CO<sub>2</sub> para um determinado período de tempo e um processo simples de registo e certificação. Adicionalmente, e porque estamos a falar de exploração silvícolas de prazo longo (30 anos a 45 anos) dependendo da espécie florestal e da zona, assegura-se a disponibilização inicial de até 20% do valor dos créditos de carbono gerados na exploração registada, para permitir fazer face

a despesas de instalação e de manutenção anuais. Com este mercado interno de créditos de CO<sub>2</sub>, certificados pelo Estado e certas estruturas Autonómicas, a Espanha garante o alinhamento de interesses no objetivo comum da sustentabilidade, evitando a compra ao exterior de créditos de carbono para permitir a operacionalidade das suas indústrias com maior dificuldade na adaptação do processo produtivo e, por outro lado, incentiva a utilização de espaços abandonados e em risco de desertificação com investimentos novos que promovem a “geração de terra”.

Em Portugal discute-se muito o tema dos incêndios e da calamidade que são. Efetivamente, do ponto de vista da equação para a sustentabilidade carbónica, eles são um peso muito grande que pode aumentar, do nada, a emissão de CO<sub>2</sub> em +20% num ano, como aconteceu no ano de 2017. E isso deve levar a que reanalise os resultados das políticas punitivas que temos implementado (multas para quem não limpar os terrenos até 15 de março; fiscalização mais assertiva e autuações, etc.). A principal diferença que determina um comportamento de mitigação do risco de incêndio ou de inação pelo proprietário, não é a dimensão da propriedade ou o individualismo do proprietário, como não são as punições ou ameaças de coimas; é antes a rentabilidade (ou falta dela) dos espaços florestais.

É assim que se fecha o círculo. O atingimento dos objetivos de neutralidade carbónica em 2050 não é possível apenas pela transformação tecnológica (forçada pela redução dos créditos oficiais de carbono em mercado regulado e pela neutralidade imposta aos grandes poluidores), nem pela adoção de mais energia de fontes renováveis; nem pela mudança de hábitos da população (economia circular ou de reutilização); necessitam da contribuição crescente dos sumidouros de carbono. E aqui, a exploração florestal renovada, sustentável e rentável são críticos. Onde surge a necessidade de adotar políticas públicas que institua o mercado voluntário de carbono, idealmente a nível europeu, ou sendo tal impossível a curto prazo, se adote uma solução similar à espanhola para garantir o concurso da silvicultura moderna e projetada, para o objetivo comum de crescimento da produção e riqueza mitigação dos riscos de incêndio.

### **3.2.5 Reforma do Mercado de Bens e Serviços**

Na Parte 2 deste documento deixou-se claro que se ambiciona para o país um crescimento mais robusto do que o projetado pela **OCDE** mesmo num cenário de reformas estruturais. Isso implica que **teremos de fazer mais do que as reformas estruturadas projetadas** por aquela organização. Donde, não podemos deixar de subscrever a proposta de reforma estrutural que consiste na liberalização e na promoção da concorrência nos mercados de bens e serviços. Importa, pois, melhorar o registo de Portugal nos índices internacionais de regulação do mercado de produtos, bem como nos de regulação dos setores de energia, transporte e comunicações.

Neste contexto salienta-se a necessidade de remover todas as distorções provocadas pelo envolvimento do Estado e todos os obstáculos à entrada nos mercados de bens e serviços. Esta é uma questão crucial, que implica ação dos legisladores e reguladores, mas é também uma questão cultural. Ainda bem recentemente a comunicação pública reportava em Portugal, sem que tal tivesse originado contestação veemente da oposição que acredita nas virtualidades do mercado e da concorrência ou da opinião pública, que o Ministério do Ambiente tinha desencadeado esforços no sentido de reunir os principais operadores do mercado de energia num consórcio para a exploração do projeto do hidrogénio verde. Este é um exemplo de uma conduta, certamente bem-intencionada, que é a oposta à necessária para que o país possa crescer. Não é reunindo em consórcio os incumbentes e impedindo a entrada de novos operadores que o crescimento económico e o progresso são alcançados. De igual modo as recentes alterações ao Código dos Contratos Públicos, em vários aspetos, apontam no sentido da restrição da concorrência. Nada a opor a simplificações burocráticas, e à minimização dos riscos de bloqueio dos processos por litigância, mas terá de haver em todos os momentos da contratação pública concorrência e as razões da adjudicação a um dos concorrentes devem ter de ser claramente explicadas pelo adjudicante. Ainda como exemplos de medidas que bloqueiam a concorrência e que somadas acabam por ter um efeito significativo, pode apontar-se o facto de, de acordo com notícias públicas, não ter avançado uma proposta da autoridade da concorrência no sentido de dar imunidade penal a denunciante. Não cabe neste texto discutir em específico esta medida, mas sim afirmar que **Portugal para ser um país com crescimento económico robusto e poder englobar o grupo dos países mais desenvolvidos não pode ter mecanismos de proteção dos denunciante de cartéis ou conluios menos robustos do que os adotados em outros países civilizados.**

A reforma do mercado de bens e serviços terá igualmente de passar pela simplificação da regulamentação e da carga administrativa aplicáveis às operações comerciais e ao investimento, especialmente no concerne ao aplicável à start-ups. Também no que respeita ao envolvimento do Estado em operações comerciais e na contratação pública há muito a melhorar. Uma vez mais o que haverá que fazer neste domínio é **tomar como *benchmark* os países europeus mais evoluídos e tenter ter condições que não comparem com estes desfavoravelmente, na perspetiva da criação de um bom ambiente de negócios.**

Por fim, importa que se assegure que não mais haverá a celebração de contratos que assegurem rendas excessivas a quem quer que seja. Os contratos existentes deverão ser renegociados com os parceiros privados, procurando encontrar soluções que sejam aceitáveis por estes e simultaneamente mais justas do ponto de vista do binómio risco-rentabilidade e sustentáveis do ponto de vista económico e social. Há experiências internacionais, particularmente em Espanha na área energética, que podem inspirar a busca de soluções civilizadas para este problema.

### **3.2.6 Mercado de Trabalho**

O bom funcionamento do mercado de trabalho é crucial para a otimização do crescimento económico. Na realidade, só com recursos humanos disponíveis e com as qualificações e qualidades que correspondam às necessidades das empresas estas podem concretizar a transformação organizacional e fazer uso de tecnologias e processos produtivos exigentes em termos de conhecimento. Donde, a transformação tecnológica de uma economia e a modernização organizacional das suas empresas não pode ocorrer se o mercado de trabalho não permitir que estas aí encontrem os recursos humanos de que precisam, ou não permitir o ajustamento da sua força de trabalho às exigências competitivas de cada momento.

Também a acumulação de stock de capital, isto é o investimento, ficará prejudicado se o mercado de trabalho não for suficientemente flexível. Quanto mais dificuldades forem criadas às saídas de trabalhadores, mais dificuldades são criadas às entradas, isto é, à criação de postos de trabalho e ao investimento.

Por fim, o funcionamento eficiente do mercado de trabalho é igualmente crucial para o crescimento económico na medida em que **quanto melhor funcionar menos tempo estarão as pessoas desempregadas e menos tempo estarão as empresas à procura de trabalhadores, pelo que maior é a participação da força de trabalho e maior a taxa de emprego, fatores cruciais para que a produção per capita possa ser elevada.**

Quando se discutem as relações laborais e o funcionamento do mercado de trabalho, além das questões estritas de produtividade e de crescimento económico, outras há a considerar de natureza social, política e demográfica. Estes aspetos foram desenvolvidos na Parte 1 deste texto, pelo que agora não serão repetidos. Todavia, aqui se reitera a **necessidade de assegurar um equilíbrio entre os direitos e os deveres, quer dos trabalhadores, quer dos empregadores, bem como um equilíbrio entre a segurança e a flexibilidade laboral.**

Portugal tem, atualmente, um mercado de trabalho muito rígido, quer na contratação, quer no despedimento. Assim o indica a posição muito medíocre do país no Global Competitiveness Report. Carece, pois, de uma reforma, partindo da base que a OCDE preconiza. Importa, pois, introduzir uma maior flexibilidade no seu funcionamento, sem com isso criar um sistema em que os trabalhadores deixem de ter uma justa proteção que facilite a transição de velhos para novos empregos, bem como o acesso a formação que lhes permita a adaptação às novas exigências e necessidades do mercado de trabalho. Nesse sentido, em particular, defende-se:

- **A introdução de reformas inspiradas no modelo de flexisegurança** (vide Caixa 2 na Parte 1), onde: (i) se assegurem aos trabalhadores os apoios, tanto em termos de subsídios, como de formação, no processo de transição de um antigo para um novo posto de trabalho; (ii) o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) se constitua numa verdadeira agência de emprego nacional fazendo ativamente a ponte entre a procura e a oferta de postos de trabalho, devendo tal instituto ser avaliado em função do número de colocações que assegura e do tempo médio de espera por um novo emprego de um desempregado; (iii) as empresas assumam o seu dever de articulação com o IEFP e demais departamentos da administração pública para as iniciativas necessárias a antecipar as necessidades da procura e atempadamente ajustar as iniciativas de formação profissional a essas necessidades, bem como colaborem com aquele instituto de forma ativa como o fazem com os seus demais *stakeholders*, numa lógica de cooperação mútua.

- Que a legislação permita a adoção de **novos arranjos contratuais mais flexíveis**, suscetíveis de gerar confiança entre os empregadores e os empregados, mas que não sejam inibidores de soluções mais conformes com as necessidades das empresas e os interesses dos trabalhadores.
- O Estado deve deixar de impor a extensão das convenções coletivas de trabalho a todos num sector, salvo se esses acordos abrangerem a maioria dos trabalhadores desse sector, e as confederações patronais e os representantes dos trabalhadores, em conjunto, solicitarem essa extensão.
- Pelo contrário, seja incentivado que as empresas procurem estabelecer acordos de empresas com os representantes dos seus trabalhadores, de forma a melhor se adaptarem às circunstâncias e às características da empresa, permitindo a adoção das melhores soluções e maximizando a sua produtividade e competitividade. Estes acordos de empresa beneficiarão tanto as empresas como os seus trabalhadores, pois se a empresa crescer e se tornar mais competitiva, terá também melhores condições para remunerar os seus colaboradores.
- Há aspetos da atual legislação que são indutores de rigidez que criam dificuldades excessivas às empresas e que introduzem desvantagens competitivas indutoras de perda de bem-estar social para toda a sociedade portuguesa que deverão ser eliminados, sem que o benefício extraído pelos trabalhadores seja suficientemente relevante para justificar tal perda. É esse o caso da impossibilidade de, sem acordo expresso do trabalhador, distribuir as horas de trabalho, por dia, ao longo da semana (**banco de horas**). As empresas precisam de ter condições para aceitar as encomendas e de as satisfazer no momento em que elas surgem, facto que é incompatível com a ausência de flexibilidade na distribuição das horas de trabalho.
- Sejam adotadas **políticas ativas de emprego que promovam segurança laboral em detrimento de segurança do posto de trabalho**, entre as quais se incluam sistemas de aprendizagem ao longo da vida que favoreçam o aumento da empregabilidade e da produtividade.
- Que o sistema de segurança social assegure, como já referido, o **apoio financeiro** em períodos de transição de postos, mas que os seus **beneficiários igualmente se constituam em efetivos deveres de formação, de procura ativa de emprego e recetividade a novas ofertas de trabalho**.
- Há medida que este sistema vá mostrando capacidade para assegurar a proteção das pessoas, sejam eliminados os aspetos intervencionistas e protecionistas (dos empregos e não das

peessoas) do código do trabalho português. Propõe-se, pois, **abandonar o modelo de proteção do emprego por um modelo de proteção das pessoas.**

Em suma, **têm de ser protegidas as pessoas e não os postos de trabalho.** Todavia, às pessoas igualmente tem de ser exigido que cooperem com a sociedade e consigo próprias, seja mantendo-se disponíveis para, através de formação e aprendizagem ao longo da vida, se manterem formadas, capazes e produtivas, como têm de se mostrar flexíveis e abertas a novas oportunidades de emprego, ainda que isso implique mudanças no tipo e setor de atividade ou mobilidade territorial.

### 3.2.7 Natalidade, Idade Legal da Reforma e Imigração

É urgente adotar políticas de natalidade que resolvam a longo prazo o problema do envelhecimento da população e a diminuição do número de habitantes do país. Todavia, essas políticas demoram muito tempo a produzir efeitos e já não virão a tempo de dar um impulso ao crescimento económico como aquele que se pretende obter nos próximos 20 anos.

Não podendo contar com o efeito da natalidade, há que procurar outras soluções que assegurem que o país disporá da força de trabalho necessária para assegurar o crescimento desejado.

Uma das reformas que a OCDE propõe para incremento do produto per capita a longo prazo é o alinhamento da idade de reforma com a esperança média de vida. Essa medida é, porém, insuscetível de ter efeito, na medida em que o sistema *benchmark* proposto por aquela organização é o vigente em Portugal. Também a nós se afigura equilibrado o sistema português, que consiste em adicionar à idade da reforma dois terços do incremento na esperança média de vida.

Porém, Portugal pode e deve aproveitar melhor as pessoas com idade de reforma que pretendam continuar a trabalhar e contribuir com os seus conhecimentos e experiência para o progresso do país. Assim, deverá incentivar-se as instituições e organizações a **aproveitarem as pessoas mais experientes que queiram colocar as suas competências ao serviço da sociedade**. O próprio Estado pode e deve aproveitar essas pessoas em muitos domínios da sua atividade. O aproveitamento dessas pessoas no Estado deve fazer-se quer com as pessoas que fizeram a sua carreira na função pública, quer com pessoas que desenvolveram carreiras na função privada e que no seu período de reforma poderão ajudar o Estado a cumprir algumas das suas funções. Este modelo não deve implicar o bloqueamento das carreiras e das possibilidades de progressão dos mais jovens, mas tão somente significar o aproveitamento de recursos valiosos e disponíveis, sem prejuízo dos direitos adquiridos, para contribuir para o futuro do país.

De forma a se atingir este objetivo pode-se concretamente determinar ou criar condições para que:

- i) Os trabalhadores que assim o pretendam se mantenham na vida ativa a partir dos 67 anos, beneficiando de incentivos como: a) Redução em 50% do valor do IRS relativo aos rendimentos

do contrato de trabalho; b) Redução em 50% dos descontos para a segurança social; c) Redução em 50% dos encargos das empresas para a segurança social.

Finalmente, **é decisivo que o país consiga atrair gente jovem e talentosa**, e consiga estancar a saída de pessoas qualificadas e de valor para o exterior. Desde logo, uma boa e preferencial fonte de recrutamento são os jovens que abandonaram o país durante a última crise financeira. O Programa Regressar é, globalmente, uma boa medida, que deve ser mantida e incentivada.<sup>36</sup> Todavia, o país igualmente deve tentar atrair talento estrangeiro. **A política de imigração para trabalhadores qualificados deve ser generosa. Rejeita-se, porém, uma política de vistos gold que atraia apenas investimento ou especulação imobiliária e pessoas que nada adicionam às competências do país.** Pretende-se atrair para as empresas, para as universidades e para as demais instituições nacionais (incluindo as da administração pública) recursos humanos de qualidade, que tragam consigo conhecimento, capacidade de produção de conhecimento e, sobretudo, capacidade de conversão desse conhecimento em bens e serviços que possam ser vendidos internacionalmente.

Evidentemente, **que o mesmo se aplica à retenção dos jovens que se vão formando nas universidades portuguesas, e muitos ainda agora acabam por emigrar.** Para isso é necessário dar maior atenção à adequação da formação universitária às necessidades do país, mais igualmente importa que se adotem políticas públicas ativas de inserção dos jovens no mercado de trabalho, as quais deverão contemplar modalidades de ajustamento, se não mesmo reconversão, da oferta às necessidades. Essas políticas deverão ser concretizadas com o envolvimento das entidades empregadoras.

Em matéria de natalidade, o quadro estabelecido é, como já se referiu, manifestamente negro. Portugal deixou de conseguir substituir cada geração a partir de 1978, quando o índice de fecundidade passou a ser inferior a 2,2 por mulher tendo-se, desde então, agravado substancialmente o deficit de nascimentos. Esta evolução levou a que Portugal tenha

---

<sup>36</sup> Todavia, como adiante melhor se explicitará, a ineficiência do Estado na criação de quadros regulatórios claros e seguros fez com que os jovens que regressaram após 1 de janeiro de 2021 se defrontem com um quadro de incerteza relativamente ao seu enquadramento tributário.

atualmente uma das taxas de fecundidade mais baixas da Europa. Portugal tem assim um grave problema de baixa fertilidade que até hoje não tem tido a atenção devida e que se não for resolvido porá em causa a continuidade do povo português. Não se compreende que durante décadas, e ao contrário do que sucedeu em vários países europeus, a crise de natalidade não tenha merecido a devida atenção do Estado através da introdução de políticas adequadas que pudessem inverter esta tendência. Não se compreende também que a sociedade civil não se tenha mobilizado em torno deste tema, preferindo antes, ao longo dos anos, reclamar por outros objetivos. Tem-se tratado assim de um verdadeiro “suicídio coletivo”. A crise da natalidade não é um problema imediato no sentido de que o seu efeito não alterará significativamente a vida dos portugueses nos próximos anos. Mas é um problema extremamente grave e perigoso, que não sendo corrigido a partir de agora, alterará para sempre o modo de viver dos portugueses, podendo inclusivamente levar ao seu desaparecimento como já sucedeu com outros povos ao longo da história.

Desta forma apresentamos seguidamente apenas alguns incentivos à natalidade que podem desde já ser introduzidos: i) Atribuição de um valor aos pais, na data do nascimento: 1.000 euros para famílias com rendimentos inferiores a 13.500 euros por ano, e 500 euros para famílias com rendimentos anuais compreendidos entre 13.500 e 27.500 euros; ii) Abono de família: atualmente o Estado Português atribui abonos de família se o rendimento familiar anual for inferior a 15.358 euros, dependendo contudo da idade da criança. Em média, o abono de família mensal atinge 65 euros, o que é manifestamente insuficiente. Desta forma propomos que seja duplicado o valor do abono de família e que abranja os agregados familiares com rendimentos anuais até 27.500 euros. iii) Deduções no IRS: Em Portugal não existem atualmente deduções fiscais no IRS, em função do número de filhos do agregado familiar. Desta forma propomos: i) Nos agregados familiares com rendimentos anuais até 13.500 euros, redução de 15% na taxa de IRS por cada filho, a partir do 2º filho; ii) Nos agregados familiares com rendimentos anuais compreendidos entre 13.500 e 27.500 euros, redução de 10% na taxa de IRS por cada filho, a partir do 2º filho.

### 3.2.8 Fiscalidade

#### (i) Princípios e Objetivos

Um país que se quer desenvolvido terá de ter um sistema fiscal que seja justo, internacionalmente competitivo, neutral, simples e estável, devendo igualmente permitir obter a receita tributária necessária a assegurar o funcionamento de um Estado moderno, eficiente e eficaz. Justo no sentido de não tratar de forma desigual situações similares, de tratar com equidade todos os agentes económicos e de combater a evasão fiscal, mas igualmente no sentido de não distorcer a concorrência. **Internacionalmente competitivo de modo a assegurar que nenhum investimento ou atividade económica é deslocada de Portugal ou deixa de ser instalada em Portugal por razões fiscais.** Neutral no sentido de que não induz distorções nas decisões dos agentes económicos. Simples e estável de modo a ser fácil de aplicar e eliminar a incerteza de natureza fiscal desnecessariamente indutora de risco nas decisões dos agentes económicos, particularmente no que respeita ao investimento.

Não é fácil conciliar todos estes objetivos, nem é seguro que por vezes alguns deles não sejam incompatíveis entre si, implicando escolhas políticas sobre quais privilegiar. **Do ponto de vista da promoção do crescimento económico afigura-se recomendável que, a todo o tempo, se garanta a sua simplicidade, estabilidade e competitividade.**

Por simplicidade e estabilidade entende-se a criação da expectativa fundada nos agentes económicos de que no horizonte dos investimentos a realizar não haverá, ou, pelo menos, é despendida a probabilidade de haver, surpresas negativas. Isso implica, desde logo, **assegurar estabilidade legislativa.** Isso não significa que a lei seja permanentemente imutável, mas sim que as suas alterações são pontuais, perfeitamente justificáveis, seja por força de alterações no enquadramento regulatório internacional, seja pelo aparecimento de novos fenómenos atentatórios da justiça fiscal, ou por outros aspetos e razões perfeitamente compreensíveis para os agentes económicos.

Por simplicidade e estabilidade igualmente se entende a **simplificação**, tanto quanto possível, do sistema fiscal, seja ao nível da legislação e regulamentação (sem prejuízo do suprarreferido), seja sobretudo ao nível da sua administração. Assim, é imperativo assegurar que as regras são aplicadas de forma uniforme e interpretadas tendo em vista assegurar justiça fiscal e não

meramente a maximização da receita. Este desiderato é crucial para que entre a Autoridade Tributária e Aduaneira (AT) e os contribuintes se estabeleça uma relação de confiança e respeito mútuo, propícia de uma desejável cultura de cooperação no alcance da justiça fiscal (designadamente, mas não só, pelo combate à evasão fiscal).

No que respeita à competitividade do sistema fiscal, importa ter presente que há uma enorme concorrência internacional em matéria de captação do investimento. Para ser competitivo, neste domínio, Portugal precisa de assegurar a simplicidade e a estabilidade do seu sistema fiscal, mas igualmente necessita de ser competitivo na carga fiscal que impõe aos agentes económicos. A necessidade de aliviar a carga fiscal em Portugal faz-se sentir no âmbito dos impostos incidentes sobre a atividade e os rendimentos das empresas, mas igualmente sobre os impostos incidentes sobre os rendimentos do trabalho, na medida em que numa economia altamente globalizada a atração de quadros e a retenção de talento igualmente requer que a tributação dos rendimentos individuais não exceda o limiar do aceitável. **O país precisa, pois, de ser globalmente competitivo do ponto de vista fiscal.**

O atual nível de endividamento do país, infelizmente, não permite no imediato que a carga fiscal possa ser significativamente reduzida em todas as dimensões relevantes. Isso implica uma prévia sustentação das finanças públicas. A sustentação das finanças públicas é igualmente indispensável como forma de evitar que os investidores antecipem futuros aumentos de impostos. **Não basta reduzir impostos no presente. É preciso assegurar a sustentabilidade das finanças públicas, de modo a garantir que essas reduções de impostos são sustentáveis e, por isso, credíveis.** A sustentação das finanças públicas, por sua vez, requer crescimento económico real e nominal robustos e uma contenção, **em alguns domínios uma significativa redução, da despesa pública.** Não há países desenvolvidos que não tenham administrações públicas competentes, eficientes e indutoras do crescimento económico. Todavia, igualmente não são conhecidos países que consigam alcançar crescimento económico robusto e sustentado com elevadas cargas fiscais destinadas a suportar administrações públicas ineficientes e despesas correntes excessivas face ao nível de produção do país ou desincentivadoras da produção.

Assim, com a consciência de que não é possível a curto prazo reduzir a carga fiscal em todos os domínios para o nível desejável, igualmente importa tomar nota **que é crucial, no imediato, assegurar a competitividade fiscal no domínio empresarial.**

## **(ii) Enquadramento Internacional**

Portugal tem uma economia aberta e é membro da UE. Não pode, pois, conceber-se uma política fiscal sem ignorar o enquadramento internacional do país e o que daí decorre.

Não há harmonização fiscal no espaço europeu. Em consequência, as empresas de países, como Portugal, com taxas de tributação mais altas sofrem de um handicap concorrencial. Além disso, os contribuintes (empresas e particulares) tendem a procurar localizações fiscalmente mais atrativas conseguindo muitas vezes não suportar impostos ou suportar impostos mínimos. É, pois, desejável que se avance no espaço único europeu numa dupla direção. Por um lado, no sentido de uma harmonização fiscal que crie efetivas e iguais condições de concorrência para todas as empresas europeias, independentemente do Estado em que se localizem, mas igualmente assegurem neutralidade fiscal do ponto de vista da residência dos cidadãos. Por outro lado, que se avance no sentido de as **empresas multinacionais e facilmente deslocalizáveis pagarem impostos a nível central europeu**, sendo a afetação e a repartição das receitas tributárias, pelo menos em parte, destinadas a financiar o funcionamento das administrações públicas nacionais. Todavia, importa não ignorar que **a própria UE tem de ser competitiva face a outros espaços económicos**, bem como o facto de a regra da unanimidade aplicável nas decisões da UE em matéria de impostos tornar implausível uma profunda transformação do quadro comunitário num futuro próximo.

**Urge, pois, a nível europeu avançar para níveis acrescidos de harmonização dos sistemas fiscais**, de modo a evitar que alguns países obtenham receitas fiscais incidente sobre riqueza criada por outros e à custa das receitas fiscais destes, bem como de modo a impedir que se crie a possibilidade de determinados rendimentos (empresariais ou pessoais) não serem tributados. Além disso, **a UE tem de perspetivar-se, no plano fiscal, como um espaço competitivo de atração do investimento à escala global. Portugal deve ter um papel ativo**, no âmbito das instituições comunitárias, **na promoção desta evolução.**

Também não se pode ignorar que Portugal e a UE, por força da globalização, fazem parte e competem num espaço económico mais amplo. A não serem introduzidas algumas regras que assegurem uma harmonização mínima em matéria fiscal, a concorrência internacional, neste domínio, levará a que a carga fiscal incidente sobre atividades e fatores internacionalmente transacionáveis tenda a ser fortemente pressionada em baixa, ficando a sustentação dos Estados exclusiva e injustamente a ser suportada pelas atividades e fatores não deslocáveis ou internacionalmente transacionáveis. O Presidente dos EUA veio recentemente propor uma medida suscetível de não só contribuir para criar um *level playing field* na concorrência internacional, como capaz de contribuir para evitar que determinadas atividades económicas não sejam tributadas ou sejam irrisoriamente tributadas. Em concreto, em abril de 2021, a administração de Joe Biden propôs um **acordo internacional para a fixação de uma taxa mínima global para tributação do rendimento das empresas em 21%**, e indicou estar em negociações internacionais para alcançar um acordo nesse sentido.<sup>37</sup> Os G7 acabaram por acordar numa taxa mínima de imposto de 15%. É bem possível que este parâmetro venha a estabelecer-se como *benchmark* internacional de taxa de tributação do rendimento das empresas, e se assim acontecer Portugal terá de acompanhar essa tendência. **Na realidade, Espanha já anunciou que a taxa de IRC para start-ups passa a ser de 15%. Portugal tem de fazer o mesmo.**

### **(iii) Competitividade Fiscal e Incentivos Fiscais para as Empresas**

#### **Carga Fiscal sobre os Rendimentos Gerados pelas Empresas**

Portugal tem de ser competitivo em todos os domínios da fiscalidade. Todavia, enquanto a sustentabilidade das finanças públicas não permitir maiores (**credíveis e sustentáveis**) alívios da carga fiscal o país tem de assegurar a máxima competitividade fiscal possível. Neste contexto,

---

<sup>37</sup> A Irlanda, que teria de elevar a sua taxa de 12,5% para 21%, estima que com isso perderia 20% da sua receita fiscal. Isso significa que a base tributável neste país se reduziria, por força da deslocalização de empresas e atividades que hoje são tributadas nessa jurisdição, para menos de metade da atual. Trata-se, pois, de base tributável artificialmente localizada na Irlanda. Esses números igualmente mostram a importância de se encontrar uma solução internacional que, sem esgotar espaço para uma concorrência fiscal, igualmente assegure que esta é saudável e justa.

**preconiza-se no imediato a redução da taxa “all in” de tributação das empresas para 21%, mediante a eliminação de todas as derramas que incidem sobre a taxa base.**

Na realidade, a taxa de imposto efetiva praticada em Portugal, como se viu na primeira parte deste documento, é bem mais próxima dos 21% (taxa de IRC sem derramas) do que dos 31,5% (IRC mais as derramas máximas estaduais e municipal). Isso quer dizer que estamos a sofrer o impacto fortemente negativo de o país ser internacionalmente anunciado com uma taxa de tributação muito elevada (a segunda mais alta da Europa em termos “all in”) quando na realidade a taxa efetivamente praticada é mais baixa. Assim, preconiza-se a **eliminação imediata das derramas, adotando uma taxa única**, e por isso “all in”, **de 21%**. Se esta medida for acompanhada de uma revisão dos incentivos fiscais e de uma simplificação do sistema o impacto imediato na receita fiscal é reduzido e será a curto e médio prazo mais do que recuperado pela expansão da atividade económica.

A prazo mais distante, mas necessariamente não muito longo, **o país deve prosseguir com a redução da taxa de IRC na medida em que a sustentabilidade das finanças públicas o permita de modo a ser o mais possível competitivo à escala internacional.**

Na realidade, a ausência de competitividade fiscal, além de outros efeitos, implica perda de capacidade de atração do investimento para setores transacionáveis, salários mais baixos e empresas mais endividadas. De facto, mais impostos implicam salários mais baixos.

Assim, Portugal tem de ser competitivo em todos os domínios da fiscalidade. Neste contexto, preconiza-se a redução da taxa “all in” de tributação das empresas para 15%, mediante a eliminação imediata de todas as derramas que incidem sobre a taxa base e a redução progressiva, mas célere, desta para o nível mínimo internacionalmente acordado.

Note-se, porém, que não basta eliminar as derramas e baixar a taxa de IRC para Portugal ser competitivo fiscalmente. Ao investidor final importa não só o IRC, mas igualmente a taxa de tributação de mais-valias e dividendos. O imposto sobre a tributação dos dividendos igualmente deve ser revisto em baixa, visando assegurar que no futuro (ao contrário do que acontece agora) em permanência que **na conjugação das diferentes taxas de imposto vigentes em Portugal e Espanha o nosso país tem uma vantagem competitiva face ao país vizinho.** A taxa de retenção na fonte para dividendos pagos a empresas em Espanha é atualmente de 19%, bem abaixo dos

25% aplicáveis em Portugal (para não falar nos 28% no caso das pessoas singulares). **Impõe-se, pois, uma desoneração fiscal do custo de capital próprio, seja por via da tributação dos rendimentos das empresas, seja por via da tributação dos dividendos.** Assim, propõe-se que a taxa de retenção na fonte para dividendos pagos, tanto a empresas como a pessoas singulares, se reduza, logo que possível, para 18%.

**No imediato, e para que não fiquem dúvidas, repete-se: Portugal tem de ter uma carga fiscal inferior à espanhola.**

#### **Neutralidade Fiscal da Estrutura de Capitais**

As empresas portuguesas apresentam níveis de endividamento muito acima do recomendável tendo em vista assegurar a sua sustentabilidade e a sua capacidade de investimento. Um dos fatores que muito contribui para isso é a pesada carga fiscal, que as obriga a recorrer mais a capital alheio (por norma de custo mais baixo) do que a capital próprio tendo em vista ter um custo de financiamento que compense o handicap fiscal. Todavia, a diferença de tratamento do financiamento por capitais próprios e alheios de igual modo induz a esse endividamento. Ao longo dos últimos anos a introdução de limites à dedutibilidade dos encargos financeiros contribuiu para atenuar este problema. Todavia, não só o problema não foi ainda eliminado na sua totalidade, como a via preconizada para a sua resolução foi a errada. Na realidade não se afigura concebível que as empresas não possam deduzir à matéria coletável a totalidade dos encargos financeiros que suportam. Donde, **defende-se a eliminação dos limites à dedutibilidade dos encargos fiscais.** Além disso, preconiza-se uma **total equiparação do capital próprio e do capital alheio para efeitos fiscais.** Isso não deve ser, como referido, concretizado pela limitação do reconhecimento dos encargos com juros, mas sim pela aceitação plena do custo de capital próprio para efeitos fiscais. Esta, por sua vez, pode ser obtida por uma de duas vias, ou pela **dedução de uma remuneração nocial incidente sobre o capital próprio** (e não sobre alguns aumentos do capital social, como estipula atualmente o art. 41<sup>o</sup>-A do EBF), ou por **dedução integral à matéria coletável dos dividendos distribuídos.** Das duas alternativas, **advogamos a primeira.**

## **Incentivos Fiscais às Empresas e ao Investimento**

**Todos os países têm incentivos fiscais ao investimento. Portugal não pode ser exceção.** Todavia, **os incentivos fiscais têm de ter materialidade** para produzir efeitos visíveis e não serem meramente incentivos de faz de conta, para que politicamente se possa fazer uso sua existência. Dão-se, em seguida, dois exemplos de incentivos onde essa ausência de materialidade se afigura patente.

### **a) Remuneração Convencional do Capital Social (artº. 41-A do EBF)**

O artigo 41º-A veio determinar que pode ser deduzido ao lucro tributável uma remuneração convencional do capital social. Todavia, esta é calculada mediante a aplicação, limitada a cada exercício, da taxa de 7% ao montante das entradas realizadas até dois milhões de euros, por entrega de dinheiro ou através da conversão de créditos, ou do recurso aos lucros do próprio exercício no âmbito da constituição de sociedade ou do aumento do capital social.

Assim, aquilo que, pelas razões já referidas - é uma boa medida – a remuneração convencional do capital social – **transforma-se numa medida completamente desvirtuada que consiste em atribuir uma pequena e limitada benesse fiscal.** Note-se, desde logo, que o legislador discrimina outras formas de capital próprio (tais como reservas livres, reservas legais e resultados transitados) para meramente reconhecer o capital social, não respeitando o princípio da neutralidade. Além disso, faz incidir a taxa não sobre o montante de capital investido pelos sócios ou acionistas (isto é, sobre o stock), mas meramente sobre a variação (do fluxo), de uma parte do capital próprio (o capital social). Por fim, o limite de 2 milhões de euros indica que a opção legislativa não foi incentivar a capitalização de empresas que possam ter dimensão para ser internacionalmente competitivas.

Propomos deste modo que todo o capital próprio das empresas possa dar origem a um custo fiscal calculado à taxa de 7%, sem se diferenciar entre aumentos de capital ou capital já existente. Estar-se-á desta forma a incentivar a capitalização das empresas, em alternativa ao seu endividamento e ao excessivo crédito bancário.

## **b) Programa Semente**

**O Programa Semente é outra boa ideia desperdiçada pelo miserabilismo da sua parametrização.** Este programa foi introduzido pela lei que aprovou o Orçamento do Estado para 2017 (art. 43º-A do EBF) e permite que os sujeitos passivos de IRS que efetuem investimentos elegíveis no âmbito do Programa Semente, fora do âmbito de atividades geradoras de rendimentos empresariais e profissionais, deduzam à coleta do IRS, até ao limite de 40% um montante correspondente a 25% do montante dos investimentos elegíveis efetuados em cada ano. Todavia, o montante anual dos investimentos elegíveis, por sujeito passivo, não pode ser superior a 100 000 euros o que significa que o benefício máximo por sujeito passivo é de dedução de 25 000 euros por ano à matéria coletável. Quer isto dizer que **o legislador pretende incentivar a criação de “startupzinhas” e não de empresas com potencial para se tornarem empresas com dimensão e capacidade de atuação internacional.** Um incentivo de 25 000 euros de dedução à matéria coletável em sede de IRS não pesa, seguramente, nada na decisão de investir numa uma empresa em fase embrionária que procura desenvolver um modelo de negócio de sucesso, repetível e escalável.

Propomos deste modo que no âmbito do Programa Semente, se possa deduzir à matéria coletável do IRS todo o montante investido em start-ups.

**É, pois, preferível ter menos incentivos fiscais, mas aqueles que existam tenham impacto material suscetível de influenciar a conduta dos agentes económicos,** do que ter incentivos com reduzido impacto material, que servem para dizer que existem, mas na realidade não alteram a conduta dos agentes económicos.

Assim, **preconiza-se a eliminação de benefícios fiscais com expressão marginal, e reforço daqueles que possam verdadeiramente incentivar o investimento dando-lhe expressão material,** dando primordial importância aos que possam ser moldados de acordo com as regras europeias, mas sejam suscetíveis de contribuir para atração de investimento nos setores não transacionáveis.

A ausência de efeitos dos incentivos fiscais ao investimento em Portugal resulta ainda de uma outra causa profunda. A incerteza resultante de o facto de muito frequentemente, vários anos depois do incentivo ter sido aprovado, os contribuintes serem surpreendidos por interpretações da AT que limitam a sua base de incidência, o seu âmbito de aplicação ou, ainda como exemplo, o seu período de vigência. **Em Portugal nunca nenhum agente económico pode estar seguro de que aquilo que lê na lei que aprova o incentivo é aquilo que a AT virá, muitas vezes muito mais tarde do que a data do investimento, a ler.** Esta incerteza e a convicção corrente nos agentes económicos de que a AT por sistema faz uma interpretação da lei não norteada pelo espírito do legislador, mas por imperativos de maximização da receita fiscal ou de minimização do montante dos benefícios fiscais faz com que os incentivos ao investimento não tenham o efeito desejado.

### **Reporte de Prejuízos**

Entre 2014 e 2016 o prazo máximo para reporte de prejuízos era de 12 anos. Desde 2017 esse prazo é de somente 5 anos.

É sabido que muitas empresas, com modelos de negócio de elevado potencial, antes de se tornarem rentáveis, designadamente pelo escalonamento do seu negócio, inicialmente geram prejuízos. A restrição do período de reporte de prejuízos a cinco anos pode levar a que alguns empreendedores procurem jurisdições onde disponham de um **maior período de reporte dos prejuízos que inevitavelmente terão de suportar na fase inicial de desenvolvimento dos negócios.** Donde, o período de reporte de prejuízos deveria abranger os 12 anos iniciais de uma empresa, sem prejuízo de poder ser inferior para as empresas que tenham já mais de 12 anos de existência.

Em suma, Portugal tem de ter incentivos fiscais que lhe permitam atrair investimento com mobilidade internacional. Porém, esses incentivos têm de ter materialidade, sendo preferível ter menos em número, mas de maior substância. **Também em matéria de incentivos o benchmark, é Espanha.** Temos de ter incentivos pelo menos tão robustos quanto este outro

país. É na concorrência com Espanha que o fator fiscal terá um peso relativo mais acentuado. Além disso, trata-se de um país que igualmente tem um problema de endividamento excessivo, pelo que é aquele com quem devemos (e podemos mais facilmente) concorrer.

#### **(iv) Carga Fiscal sobre Rendimento das Pessoas Singulares e Incentivos**

##### **Carga Fiscal em Sede de IRS**

Na Parte 1 deste documento deixou-se claro que a carga fiscal incidente sobre os rendimentos das pessoas singulares em Portugal é excessiva afigurando-se próxima do insuportável. Essa carga fiscal é dissuasora da atração de talento e de recursos humanos de qualidade. Além disso, é suportada apenas por uma parte da população.

**O país tem de ser competitivo fiscalmente em todos os domínios, incluindo o da tributação dos rendimentos singulares.** Além disso, as pessoas que por razões de coesão social não paguem IRS ainda assim devem ter consciência de que o Estado tem de ser financiado e o esforço de financiamento tem de ser realizado por todos. Nesse sentido propõe-se:

- Que **todos os contribuintes que tenham rendimentos paguem pelo menos um euro de IRS;**
- Que **todos os contribuintes sejam informados do montante que lhe caberia pagar se lhe fosse aplicável a taxa média de IRS cobrada no ano anterior;**
- Que, uma vez equilibradas as contas públicas, **seja introduzido um limite – idealmente de natureza constitucional – à carga fiscal e parafiscal aplicável aos cidadãos.** Exceto em situações de guerra ou outras em que esteja em causa a segurança nacional, **nenhum cidadão deveria poder receber em termos líquidos menos do que 70% dos rendimentos que origina;**
- Que, **uma vez mais, Portugal tem de ser competitivo face a Espanha, não podendo ter uma carga fiscal sobre o rendimento das pessoas singulares superior à deste outro país.**

##### **Incentivos Fiscais à Poupanças**

Portugal tem um défice de investimento e de stock de capital. Os portugueses precisam de ser estimulados a poupar e a canalizar esse aforro para o investimento produtivo, seja pelo

investimento em ações ou em obrigações emitidas por empresas. Donde, propõe-se que **existam benefícios fiscais relevantes para as poupanças aplicadas diretamente e durante prazos longos em ações e obrigações emitidas por empresas.**

Para esse efeito propõe-se que os particulares que investam diretamente em ações ou obrigações *corporate* cotadas, durante 5 anos:

- i) possam deduzir a totalidade ou parte do investimento realizado em cada ano à base tributável em sede de IRS.
- ii) beneficiem de isenção (ou, no mínimo, de taxa reduzida) de IRS sobre os rendimentos distribuídos.

Igualmente se reitera aqui a proposta de incentivos específicos para investimento em start-ups de natureza tecnológica ou digital anteriormente referidos. Em particular, defende-se a adoção de medidas de incentivo à criação de start-ups tecnológicas e digitais inovadoras tais como:

- i) Isenção por três anos, renovável em função do crescimento do VAB ou da exportação alcançada, de IRC e de encargos para a segurança social;
- ii) Dedução em IRS do montante de subscrição anual de instrumentos destinados ao financiamento deste tipo de start-ups;
- iii) Dedução em IRS do montante investido em sociedades de capital de risco quando maioritariamente destinadas ao apoio deste tipo de start-ups.

Os montantes a deduzir à base tributável na decorrência dos incentivos ao investimento de longo prazo em ações, obrigações ou start-ups deverão estar sujeitos a um limite dos rendimentos declarados em cada ano, mas este não deve ser inferior a 20%.

### **Tributação de Lucros Obtidos com Criptomoedas**

Há rendimentos e patrimónios que injustificadamente não são atualmente tributados. É o caso dos ganhos obtidos com transações com criptomoedas. Preconiza-se, pois, que estes rendimentos sejam tributados com maior incidência do que se tributam os dividendos e as mais-valias acionistas. A tributação destes ganhos exige, evidentemente, acesso a informação sobre esses rendimentos. Não é fácil obter essa informação, dada a natureza das criptomoedas. Porém, **a ser consagrada a criminalização do enriquecimento ilícito como forma de combate à corrupção, tornar-se-á mais provável que muitos agentes económicos venham a ser chamados a revelar as suas fontes de rendimento, e que muitas fortunas formadas com transações em criptomoedas venham a ver a sua riqueza reconhecida (e tributada).**

### **(v) Estabilidade, Simplificação e Eficiência**

No que respeita à estabilidade do sistema **não são aceitáveis alterações sistemáticas e pontuais introduzidas nos Orçamentos do Estado. Importa, pois, acabar com esta prática.** As alterações fiscais devem ser decididas autonomamente e independentemente do Orçamento do Estado e devem ser amplamente debatidas de modo a garantir a sua justificabilidade. Os benefícios e os custos de cada alteração devem ser previamente estudados e debatidos dentro e fora do parlamento.

Também os custos administrativos decorrentes destas alterações sistemáticas do quadro fiscal, por exemplo ao nível da alteração dos sistemas informáticos, deveriam ser anualmente contabilizados e divulgados.

**As alterações fiscais, pelo menos nos seus aspetos fundamentais, têm de nortear-se por uma perspetiva de médio e longo prazo e não serem fundadas pelo equilíbrio orçamental conjuntural.** Além disso, é imperativo evitar-se alterações frequentes meramente motivadas pela simples predominância ideológica da maioria parlamentar do momento, sejam estas fundadas em objetivos eleitorais ou decorrentes da imaginação e da convicção de um partido político ou de um grupo de legisladores que **sente ter a obrigação e o poder de moldar o mundo à imagem das suas convicções.**

Os sistemas e regimes fiscais terão sempre alguma complexidade. Não podem, nunca, face à complexidade da atividade económica num quadro de liberdade de circulação de mercadorias e capitais ser realidades simplistas. Todavia, à complexidade dos sistemas soma-se, frequentemente, a incerteza quanto à interpretação que a AT e os tribunais farão das regras estabelecidas.

Um reforço da clareza da legislação muitas vezes evitaria tal incerteza. Todavia, independentemente disso, é indispensável que a AT torne mais segura a atividade económica, garantindo uma aplicação uniforme das regras e uma divulgação clara da sua interpretação, seja aos seus funcionários, seja aos agentes económicos. Assim, **preconiza-se que para todas as leis vigentes, bem como para as novas que venham a ser aprovadas, a AT de divulgue documentos com exemplos práticos da sua interpretação da lei.** A divulgação desses documentos deve ser **imediatamente subsequente** à aprovação da lei. A regulamentação de benefícios fiscais passados anos sobre a criação do quadro legal impede que tenham qualquer efeito ou alcance prático. Em suma, num momento em que se toma uma decisão legislativa de natureza fiscal, a sua regulamentação deve igualmente de imediato divulgada e as suas implicações devem ter sido estudadas, criando as condições para que os agentes económicos, com clareza, saibam o enquadramento em que têm de mover-se.<sup>38</sup>

Além disso, igualmente deveriam ser divulgadas pela AT, em documentos de fácil leitura e com base em exemplos, as situações em que as suas interpretações não venham a ter confirmação nos tribunais, devendo a AT conformar-se com essas interpretações sempre repetidas pelo menos três vezes por um tribunal de primeira instância ou confirmadas por um tribunal superior.

---

<sup>38</sup> Um simples exemplo ilustra o quão a atuação das autoridades portuguesas tem sido a contrária da preconizada. A RCM 124/2020, de 31 de dezembro veio prorrogar até 2023 os benefícios fiscais do Programa Regressar. Todavia, tratando-se de benefícios fiscais não basta uma resolução do conselho de ministros para a sua aplicação. Nenhum ato legislativo foi até ao momento concretizado. Além disso, embora se tenha já ultrapassado metade do ano de 2021, a AT não é capaz de explicar aos contribuintes se será efetivamente necessário um ato legislativo, se a resolução de conselho de ministros basta e se se devem fazer as retenções na fonte contando com o incentivo ou não. Esta incerteza é inconciliável com a modernidade e o desenvolvimento que se pretende para o nosso país.

Por fim, importa reduzir número e o prazo de resolução de litígios fiscais. A clarificação do quadro fiscal diminuirá essa litigância, mas além disso a AT também deve abandonar uma perspectiva de permanente litigância. A atividade económica num quadro global e competitivo como o atual não é compatível com o arrastamento de litígios entre a administração tributária e os contribuintes durante anos. Por fim, importa que a AT e os contribuintes se conformem com as decisões dos tribunais, não devendo ser necessária a interposição de ações executivas para obter a execução de sentença judicial.

A contabilização dos juros de mora pagos pelo Estado nos processos em que é condenado em ações tributárias é igualmente um imperativo de transparência e uma forma de os contribuintes terem noção o quanto lhes custa o excesso de litigância da AT.

Os tribunais arbitrais são uma boa via de aceleração da resolução dos litígios entre a AT e os contribuintes. Todavia, da mesma forma que não se considera aceitável que a AT permanente tome decisões contrárias à doutrina já estabelecida por esses tribunais, de igual forma não se afigura aceitável que essas decisões possam ser tomadas por **árbitros que alternam de processo para processo entre os papéis de juiz e de advogado**. A cumulação destes papéis **origina conflitos de interesses** e coloca em causa a imagem de imparcialidade e isenção que tem de estar subjacente ao funcionamento da justiça, seja qual for o mecanismo pelo qual esta é aplicada.

#### **(vi) Impostos e Responsabilidade Social**

A fuga ao fisco tem de ser combatida. Esse combate exige que a administração pública tenha capacidade de inspeção. Todavia, algo tem de ser feito também no plano dos incentivos, da prevenção e da dissuasão.

No plano dos incentivos é necessário que haja um **efetivo benefício na solicitação de fatura**. Os incentivos têm de ser visíveis e materiais, não podendo ser contingentes ou imateriais.

No plano da prevenção, implica que se crie uma cultura de responsabilidade social. Tem de ser promovida a cultura de conduta socialmente responsável. **As empresas e os cidadãos que**

**fogem ao fisco ou pactuam com fugas ao fisco não podem gozar de uma imagem de socialmente responsáveis.** Assim, **deveria ser possível distinguir os contribuintes (empresas e particulares) que num prazo de cinco anos não tenham falta de entrega de elementos declarativos, falta ao nível do pagamento atempado dos impostos e não tenham sido sujeitos a correções da matéria tributável confirmadas a receber e poder usar um reconhecimento público.** Isto é, deveria haver forma de distinguir publicamente os contribuintes exemplares em matéria de responsabilidade social no plano fiscal.

Por fim, importa responsabilizar mais quem foge ao fisco e quem colabora com essa fuga. **Em particular, os contabilistas deveriam ser efetivamente responsabilizados por reiteradas fugas grosseiras e manifestas aos impostos da parte dos seus clientes.** A contabilização de despesas pessoais como despesas das empresas é uma dessas situações que merece ser dissuadida.

### **3.3 Medidas Estruturais de Promoção da Inclusão**

#### **3.3.1 Inclusão Social**

O crescimento e o desenvolvimento económico têm de aproveitar a todos. Não se pretende uma sociedade em que grande parte da riqueza é apropriada por uma pequena parte da população e não beneficia a população no seu todo. Todavia, igualmente importa, como referido anteriormente, que haja o incentivo à produção e a compensação de acordo com o mérito.

A primeira e, provavelmente, mais importante forma de inclusão social é a educação e o acesso ao conhecimento. Nos tempos atuais, há o perigo de aumento do fosso entre pessoas digitalmente incluídas e excluídas ou competentes e incompetentes. Assim, o Estado tem de garantir as condições para que cada um tenha à nascença todas as condições para atingir o seu máximo potencial, e não fica excluído do acesso à educação e ao conhecimento por ter nascido em família pobre. No imediato, há que dar esperança a quem vive na pobreza. Em particular, deverão merecer especial atenção os jovens que não trabalham nem estudam, tratando o mais rapidamente possível da sua inclusão social.

Além disso, importa acompanhar a apoiar os mais frágeis ao longo da vida e na velhice. É, pois, uma sociedade solidária aquela que se pretende obter.

[Desenvolver?]

### **3.3.2 Coesão Territorial**

O desenvolvimento tem igualmente tem de implicar coesão territorial. O crescimento e o desenvolvimento terão de chegar a todo o país.

A majoração dos incentivos para investimento fora dos grandes centros de Lisboa e Porto, particularmente quando estejam em causa a criação de centros de serviços digitais cuja proximidade a fornecedores de determinados inputs não é determinante para a competitividade, pode ser uma boa iniciativa. Importa, igualmente, de uma vez por todas descentralizar serviços da administração pública. Neste contexto, pode aproveitar-se a revolução digital para desenvolver cidades de média dimensão no interior do país, sem prejuízo do papel relevante que as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto terão de ter no crescimento económico nacional.