



Estudos Económicos da OCDE PORTUGAL

FEVEREIRO 2017



Estudos Económicos da OCDE Portugal 2017

Este documento e qualquer mapa aqui incluído foi elaborado sem prejuízo do status ou soberania de qualquer território, da delimitação de limites e fronteiras internacionais e do nome do território, cidade ou área.

Por favor, cite esta publicação como:

OCDE (2017), *Estudos Económicos da OCDE: Portugal 2017*, Edições OCDE, Paris.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264269286-pt>

ISBN 978-92-64-26929-3 (impresso)
ISBN 978-92-64-26928-6 (PDF)
ISBN 978-92-64-26927-9 (epub)

Os dados estatísticos para Israel são fornecidos por e sob a responsabilidade das autoridades israelitas. O uso desses dados pela OCDE é feito sem prejuízo dos Montes de Golã, Jerusalém Oriental e dos colonatos israelitas na Cisjordânia, nos termos do direito internacional.

Fotografias: Capa © Inmage ltd.

As erratas das publicações da OCDE podem ser acedidas online em: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2017

O conteúdo da OCDE pode ser copiado, baixado ou imprimido para uso pessoal. Partes do conteúdo das publicações da OCDE, bases de dados e produtos multimédia também podem ser utilizadas em documentos, apresentações, blogs, sites e materiais pedagógicos, após reconhecimento da OCDE como fonte e proprietária do copyright. As solicitações de permissão para uso público e comercial e os direitos de tradução devem ser enviadas a rights@oecd.org. A permissão para a reprodução parcial para uso público e comercial desta publicação pode ser obtida diretamente através do Copyright Clearance Center (CCC), info@copyright.com, ou do Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.

Índice

Resumo executivo	9
A economia está a recuperar.	10
O investimento é ainda muito reduzido	10
Aumentar as qualificações é a chave para alcançar níveis mais elevados de bem-estar e de prosperidade	10
Avaliação e recomendações	13
A economia está a recuperar e a reequilibrar-se gradualmente	14
O cenário económico apresenta mais desafios e as vulnerabilidades estão a aumentar	18
Gerir o limitado espaço orçamental.	23
Garantir a estabilidade financeira	27
Reforçar o financiamento do investimento	31
Melhorar o ambiente de negócios para estimular o investimento	36
Melhorar as qualificações	44
Tornar o crescimento mais sustentável.	54
Bibliografia	56
Anexo. Progresso alcançado nas principais reformas estruturais	61

Capítulos Temáticos

Capítulo 1. Aumentar o investimento	67
O investimento cresce a um ritmo insuficiente e continua concentrado nos setores não-transacionáveis	68
Resolver as restrições financeiras	77
Melhorar o ambiente de negócios para aumentar a rentabilidade do capital investido	91
<i>Recomendações para aumentar o investimento</i>	105
Bibliografia	106
Capítulo 2. Aumentar as qualificações	109
As baixas qualificações são um obstáculo a melhorias no crescimento e no bem-estar	110
Requalificar a população adulta	117
Reforçar o ensino básico e o ensino secundário geral.	123
Reforçar o ensino e formação vocacional/profissional	135
Maximizar os incentivos para as pessoas investirem em formação	139
<i>Principais recomendações para aumentar as qualificações</i>	147
Bibliografia	147

Caixas

1. Incertezas sobre as perspectivas de crescimento da economia portuguesa a médio prazo	22
2. Apoio do Estado aos bancos em Portugal	30
3. Programa Nacional de Reformas de Portugal	43
1.1. Capital baseado no conhecimento: definição e avaliação	73
1.2. Concorrência nos portos	98
2.1. O sistema de ensino português: Principais características	111
2.2. Sistemas duais de EFVP	138
2.3. Programas para melhorar as competências de gestão	144

Quadros

1. Recomendações anteriores da OCDE em matéria de desigualdade e prestações sociais	20
2. Indicadores e projeções macroeconómicas	20
3. Recomendações anteriores da OCDE em matéria de política orçamental	25
4. Recomendações anteriores da OCDE em matéria de mercados financeiros	29
5. Recomendações anteriores da OCDE para a melhoria do ambiente de negócios	45
6. Recomendações anteriores da OCDE em matéria de políticas do mercado de trabalho e do ensino	53
2.1. Distribuição do volume de processos nos Serviços Públicos de Emprego	122
2.2. O nível de qualificação dos gestores é baixo	142

Figuras

1. O desempenho das exportações melhorou	15
2. Os desequilíbrios externos diminuíram	16
3. Investimento	17
4. Resultados em termos de bem-estar: Índice para uma Vida Melhor	18
5. Desigualdade e pobreza	19
6. Crescimento e desemprego	21
7. Vulnerabilidades macrofinanceiras	22
8. Níveis baixos de investimento e a diminuição da força de trabalho travaram o potencial de crescimento da economia	23
9. Exemplos de trajetórias possíveis para a dívida pública	24
10. Problemas específicos nas receitas e nas despesas públicas	25
11. O rácio da dependência da terceira idade irá aumentar	27
12. Indicadores do setor bancário	28
13. Crédito vencido	31
14. Indicadores financeiros	32
15. Desempenho dos procedimentos de insolvência	34
16. Desempenho do sistema judicial	37
17. Preços da eletricidade	40
18. Regulamentação dos setores de serviços	40
19. Salário mínimo e custos da mão-de-obra em comparação internacional	43
20. Continua a ser prioritário aumentar as qualificações	45
21. Os resultados da aprendizagem podem ser melhorados	47
22. A taxa de abandono escolar precoce é elevada	48

23. Afetação dos recursos no ensino	49
24. Taxas de inscrição em ensino e formação profissionais ao nível do ensino secundário	50
25. O mercado de trabalho continua segmentado.	52
26. A proteção ao emprego continua a ser elevada.	53
27. Indicadores do crescimento “verde”: Portugal.	55
1.1. Investimento.	69
1.2. O baixo nível de investimento travou o crescimento potencial da economia e a produtividade do trabalho	70
1.3. Exportações portuguesas de mercadorias por setores e destinos	71
1.4. Distribuição do investimento, setores selecionados.	72
1.5. Investimento em capital baseado no conhecimento	73
1.6. Emprego por classe de dimensão da empresa.	74
1.7. A produtividade das empresas jovens cresce mais rapidamente	75
1.8. A percentagem de start-ups é baixa e uma grande parte das PME está estabelecida há muito tempo no mercado.	76
1.9. A afetação do capital tem vindo a deteriorar-se	76
1.10. Dívida das empresas do setor não financeiro	77
1.11. Os problemas mais urgentes e a perceção da importância do acesso ao financiamento.	79
1.12. Evolução do crédito e fragmentação financeira	80
1.13. Crédito vencido	81
1.14. Investimento setorial em quatro países da área do euro.	82
1.15. Enquadramento dos processos de insolvência	88
1.16. Taxa de utilização da capacidade instalada na indústria transformadora e taxa de investimento das sociedades não financeiras	92
1.17. Determinantes da competitividade-custo nos setores transacionáveis	93
1.18. Regulamentação das profissões liberais.	94
1.19. Preços da eletricidade	95
1.20. Regulamentação do setor dos transportes.	97
1.21. Salário mínimo e custo da mão-de-obra em comparação internacional.	100
1.22. Evolução da competitividade-custo e desempenho das exportações	101
1.23. Desempenho do sistema judicial.	102
2.1. Portugal tem de continuar a melhorar as qualificações.	110
2.2. Os níveis de escolaridade aumentaram, mas as taxas de retorno para quem conclui o ensino superior continuam elevadas.	112
2.3. A produtividade do trabalho é baixa	113
2.4. Estatísticas do desemprego	114
2.5. As qualificações mais elevadas são mais procuradas.	116
2.6. A segmentação do mercado de trabalho é elevada.	117
2.7. É necessário investir mais na requalificação da força de trabalho.	119
2.8. Estrutura da despesa pública em programas de políticas ativas do mercado de trabalho (PAMT).	121
2.9. As contribuições dos empregadores para a segurança social são elevadas . . .	123
2.10. Indicadores selecionados de desempenho escolar.	124
2.11. Taxa e objetivos de abandono escolar precoce	125
2.12. A reprovação escolar é frequente e tem custos elevados.	126

2.13. Distribuição dos recursos no ensino e desempenho escolar.	129
2.14. O rácio aluno-professor é baixo.	130
2.15. As qualificações dos professores têm de ser melhoradas.	131
2.16. Relação entre a participação dos estudantes no ensino superior e o estatuto socioeconómico.	133
2.17. Rácio de rentabilidade média do investimento público no ensino superior. ...	134
2.18. A taxa de inscrição é baixa em áreas académicas de baixo desemprego.	135
2.19. Taxas de inscrição em ensino e formação profissionais no ensino secundário.	136
2.20. Retorno das qualificações por grupo profissional.	139
2.21. As competências de gestão são baixas.	141
2.22. A gestão profissional é pouco utilizada.	142
2.23. Utilização de atividades e ferramentas TIC nas empresas.	143
2.24. Os titulares de doutoramento trabalham primordialmente no setor da educação.	145
2.25. Apenas uma pequena percentagem de PME colabora em inovação com instituições de investigação e de ensino superior.	146

Este estudo é publicado sob a responsabilidade do Comité de Revisão Económica e de Desenvolvimento da OCDE, encarregado de examinar a situação económica dos países membros.

A situação económica e as políticas públicas de Portugal foram revistas pelo Comité em 24 de Outubro de 2016. O projeto de relatório foi então revisto de acordo com o que foi debatido e foi dada a aprovação final como sendo o relatório de todo o Comité a 15 de Novembro de 2016.

O projeto de relatório do Secretariado foi preparado para o Comité por Jens Arnold e Sónia Araújo sob a supervisão de Pierre Beynet. Desney Wilkinson-Erb, Corinne Chanteloup, Gabor Fulop e Daniela Crosera providenciaram apoio à pesquisa e o apoio de secretariado foi fornecido por Sylvie Ricordeau e Amelia Godber.

O Estudo anterior de Portugal foi realizado em Outubro de 2014.

Follow OECD Publications on:



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/ocddlibrary>



<http://www.oecd.org/ocddirect/>

This book has...

StatLinks 

A service that delivers Excel® files from the printed page!

Look for the *StatLinks*  at the bottom of the tables or graphs in this book. To download the matching Excel® spreadsheet, just type the link into your Internet browser, starting with the *http://dx.doi.org* prefix, or click on the link from the e-book edition.

ESTATÍSTICAS DE BASE DE PORTUGAL, 2015

(Os números entre parêntesis referem-se à média da OCDE)*

ÁREA, POPULAÇÃO E CICLO ELEITORAL				
População (milhões)	10.4		Densidade populacional por km ² (2014)	113.1 (36.8)
Menos de 15 (%)	14.2 (18.0)		Esperança de vida (anos, 2014)	81.2 (80.6)
Mais de 65 (%)	20.5 (16.3)		Homens	78.0 (77.9)
Nascidos no estrangeiro	8.3		Mulheres	84.4 (83.3)
Crescimento médio nos últimos 5 anos (%)	-0.4 (0.6)		Última eleição geral	Outubro 2015
ECONOMIA				
Produto Interno Bruto (PIB)			Percentagens de valor acrescentado (%)	
Em preços correntes (mil milhões de USD)	199.2		Setor primário	2.3 (2.5)
Em preços correntes (mil milhões de EUR)	179.5		Indústria, incluindo construção	22.3 (26.8)
Crescimento médio real nos últimos 5 anos (%)	-0.9 (1.8)		Serviços	75.4 (70.7)
Per capita (000 USD PPC)	29.2 (40.5)			
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA				
Percentagem do PIB				
Despesa	48.4 (42.0)		Dívida financeira bruta	151.2 (115.2)
Receita	44.0 (39.0)		Dívida financeira líquida	108.5 (75.7)
CONTAS EXTERNAS				
Taxa de câmbio (EUR por USD)	0.901		Principais exportações	
Taxa de câmbio PPC (USA = 1)	0.593		(% do total de exportações de mercadorias)	
Em percentagem do PIB			Máquinas e equipamento de transporte	25.9
Exportações de bens e serviços	40.6 (54.9)		Produtos fabricados	23.0
Importações de bens e serviços	39.8 (50.4)		Artigos diversos manufaturados	17.6
Saldo da balança das transações correntes	0.4 (0.1)		Principais importações	
Posição de investimento internacional líquida (2014)	-103.5 (0.1)		(% do total de importações de mercadorias)	
			Máquinas e equipamento de transporte	27.6
			Produtos fabricados	15.4
			Produtos químicos e produtos conexos, n.e.	14.4
MERCADO DE TRABALHO, COMPETÊNCIAS E INOVAÇÃO				
Taxa de emprego para pessoas com idade entre os 15 e os 64 anos (%)	63.9 (66.2)		Taxa de desemprego, Estudo da Força de Trabalho (idade igual ou superior a 15 anos) (%)	12.4 (6.8)
Homens	66.9 (74.1)		Jovens (idade entre 15 e 24 anos, %)	32.0 (13.9)
Mulheres	61.1 (58.5)		Desempregados de longo duração (há pelo menos 1 ano, %)	7.1 (2.2)
Taxa de participação para pessoas com idade entre os 15 e os 64 anos (%)	73.4 (71.3)		Taxas do nível de ensino superior para pessoas com idade entre os 25 e os 64 anos (%)	22.9 (35.0)
Média de horas trabalhadas ao ano	1 868 (1 766)		Despesa interna bruta em I&D (% do PIB, 2014)	1.3 (2.4)
AMBIENTE				
Oferta total de energia primária per capita (tep)	2.1 (4.1)		Emissões de CO ₂ do consumo de combustível per capita (toneladas, 2013)	4.3 (9.6)
Energias renováveis (%)	21.5 (9.6)		Captações de água per capita (1 000 m ³ , 2007)	0.9
Concentrações de partículas finas (PM2.5, µg/m ³ , 2013)	9.9 (14.0)		Resíduos urbanos per capita (toneladas, 2014)	0.5 (0.5)
SOCIEDADE				
Desigualdade na distribuição dos rendimentos (coeficiente de Gini, 2013)	0.342 (0.311)		Resultados do ensino (valores PISA, 2015)	
Taxa de pobreza relativa (% , 2013)	13.6 (11.1)		Leitura	498 (493)
Rendimento disponível médio das famílias (000 USD PPC, 2013)	14.1 (22.0)		Matemática	492 (490)
Despesa pública e privada (% do PIB)			Ciências	501 (493)
Cuidados de saúde	8.9 (9.0)		Percentagem de mulheres no parlamento (%)	34.8 (28.6)
Pensões (2013)	14.0 (9.1)		Ajuda pública líquida ao desenvolvimento (% do RNB)	0.16 (0.38)
Ensino (básico, secundário, pós-secundário não superior, 2013)	4.7 (3.7)			

Índice de vida melhor: www.oecdbetterlifeindex.org

* Quando o agregado da OCDE não consta da base de dados de origem, é calculada uma média simples da OCDE dos últimos dados disponíveis sempre que existam dados relativos a, pelo menos, 29 países membros.

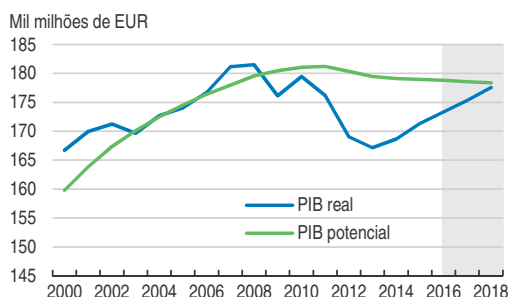
Fonte: Cálculos com base nos dados extraídos das bases de dados das seguintes organizações: OCDE, Agência Internacional de Energia, Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e União Interparlamentar.

Resumo executivo

- *A economia está a recuperar*
- *O investimento é ainda muito reduzido*
- *Aumentar as qualificações é a chave para alcançar níveis mais elevados de bem-estar e de prosperidade*

A economia está a recuperar

O potencial de crescimento da economia tem vindo a diminuir

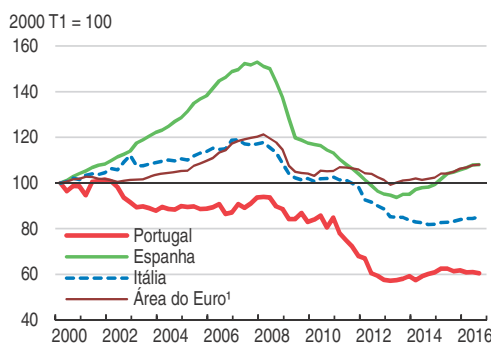


Fonte: Cálculos com base na OECD Economic Outlook: Statistics and Projections (database).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933447571>

O investimento é ainda muito reduzido

Formação bruta de capital fixo total



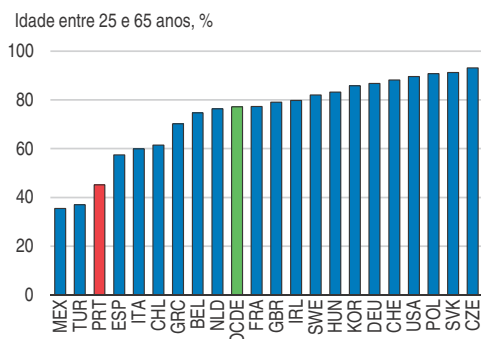
1. Países da área do euro que são igualmente membros da OCDE (incluindo a Letónia).

Fonte: OCDE (2016), OECD Economic Outlook: Statistics and Projections (database).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933447581>

Aumentar as qualificações é a chave para alcançar níveis mais elevados de bem-estar e de prosperidade

População que concluiu o ensino secundário



Fonte: OCDE (2016a), Education at a Glance 2016.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933447593>

A economia de Portugal tem vindo a recuperar gradualmente de uma recessão profunda. Esta recuperação, que tem sido acompanhada pela redução dos desequilíbrios construídos no passado, tem sido apoiada por reformas estruturais abrangentes. Melhorias sustentáveis do nível de rendimento no futuro serão baseadas no reforço do investimento, das qualificações e da produtividade.

Continuar a reequilibrar a economia implica mais investimento. Neste contexto, algumas medidas assumem um papel fundamental, como a eliminação do crédito malparado dos balanços dos bancos, a resolução de ineficiências existentes nos processos de insolvência e a abertura de novas fontes de financiamento. Os incentivos a novos investimentos podem ser reforçados através de melhorias ao nível da eficiência judicial, da reforma administrativa, reformas da regulamentação dos mercados de produtos ou menores custos do trabalho. Uma avaliação sistemática das reformas do passado pode ajudar a identificar outras áreas onde novas reformas estruturais são necessárias.

É essencial ultrapassar o legado histórico de uma força de trabalho pouco qualificada para melhorar o nível de vida dos portugueses. Apesar do progresso registado, o sistema de ensino pode dar um maior contributo para elevar os níveis de qualificações e reduzir a associação existente entre os resultados da aprendizagem e as origens socioeconómicas dos alunos. A elevada taxa de abandono escolar e o uso frequente da retenção escolar podem ser reduzidas com uma melhoria da formação dos professores e da sua exposição às melhores práticas, assim como através de uma alteração da afetação dos recursos a favor do ensino básico e dos alunos em risco. A eficácia do ensino e formação vocacional/profissional poderia ser reforçada com a unificação do sistema, que se encontra actualmente fragmentado, num sistema dual de ensino, conjuntamente com o reforço da monitorização e avaliação de resultados. Têm de ser prosseguidos os esforços para melhorar os níveis de qualificações da população adulta pouco qualificada.

PRINCIPAIS CONCLUSÕES	PRINCIPAIS RECOMENDAÇÕES
Políticas macroeconómicas	
As reformas estruturais melhoraram a produtividade e a competitividade.	Manter a dinâmica das reformas estruturais, em conjunto com uma avaliação ex ante e ex post das reformas.
A dívida pública é elevada e constitui um risco no ambiente actual de fraco crescimento.	Prosseguir com a gradual consolidação orçamental a fim de garantir a redução da dívida pública sem pôr em perigo a recuperação económica.
A eficácia dos impostos sobre o consumo é prejudicada pelo ainda frequente recurso a isenções e regimes especiais.	Reduzir as isenções fiscais, os regimes especiais e as despesas fiscais.
O elevado nível de crédito malparado coloca vulnerabilidades para o setor bancário e limita o financiamento do investimento.	Reforçar os atuais incentivos de natureza regulamentar para reduzir o crédito malparado, incluindo através de anulações e vendas. Apoiar o desenvolvimento de um mercado para o sobre- endividamento, nomeadamente através da criação de sociedades de gestão de ativos.
Reforçar o investimento	
Processos de insolvência morosos tornam mais arriscados os empréstimos a empresas. O sistema fiscal promove o financiamento através da contração de empréstimos.	Melhorar o funcionamento do regime de insolvência: <ul style="list-style-type: none"> • Repensar o tratamento privilegiado dado aos credores públicos. • Alargar o âmbito das decisões por maioria simples entre os credores. • Encurtar a duração dos procedimentos de resolução extrajudicial.
Estrangulamentos regulamentares aumentam os custos e reprimem a concorrência, travando o desempenho das empresas e reduzindo os incentivos ao investimento.	Rever a política de ordenamento do território e limitar os poderes discricionários das autarquias nos procedimentos de concessão de licenças. Facilitar as condições de acesso à prestação de serviços nas profissões liberais. Reduzir ainda mais a duração dos julgamentos, bem como o atraso dos processos judiciais pendentes através de um aumento da capacidade dos tribunais e da nomeação de juizes especializados para tribunais especializados.
Aumentar as qualificações	
Até recentemente, Portugal favorecia o ensino geral em detrimento do ensino e formação vocacional e profissional.	Efetuar uma avaliação rigorosa a todos os programas de ensino e formação vocacional/profissional. Unificar os diferentes sistemas de formação vocacional criando um único sistema dual de ensino e formação vocacional, que inclua uma componente de aprendizagem em contexto laboral nas empresas.
Em Portugal, o uso frequente da retenção escolar prejudica os resultados da aprendizagem e exacerba as desigualdades.	Assegurar mais apoio individualizado e uma forma mais atempada aos estudantes em risco de repetir o ano a fim de reduzir a taxa de reprovação escolar. Melhorar a formação dos professores e direccionar os recursos para o ensino básico e pré-escolar.

Avaliação e recomendações

- *A economia está a recuperar e a reequilibrar-se gradualmente*
- *O cenário económico apresenta mais desafios e as vulnerabilidades estão a aumentar*
- *Gerir o limitado espaço orçamental*
- *Garantir a estabilidade financeira*
- *Reforçar o financiamento do investimento*
- *Melhorar o ambiente de negócios para estimular o investimento*
- *Melhorar as qualificações*
- *Tornar o crescimento mais sustentável*

Os dados estatísticos para Israel são fornecidos por e sob a responsabilidade das autoridades israelitas. O uso desses dados pela OCDE é feito sem prejuízo dos Montes de Golã, Jerusalém Oriental e dos colonatos israelitas na Cisjordânia, nos termos do direito internacional.

A economia está a recuperar e a reequilibrar-se gradualmente

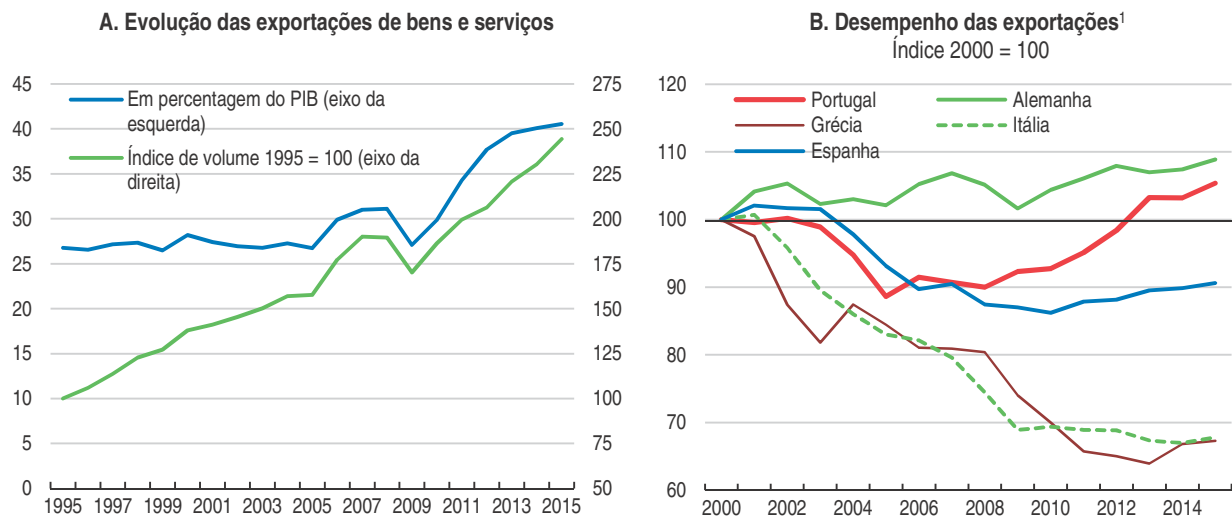
Portugal assumiu um ambicioso programa de reformas estruturais desde 2011. As reformas estenderam-se a um amplo leque de áreas, tais como os mercados de produtos, mercados de trabalho, impostos, regulamentação e setor público. Estas reformas têm apoiado a recuperação gradual da economia portuguesa, com “ventos de feição” adicionais resultantes da política monetária altamente acomodatória e dos baixos preços do petróleo.

As reformas estruturais do passado conduziram também a um reequilíbrio bem sucedido da economia, com o aumento progressivo das exportações. Este é um feito notável, tendo em conta o seu desempenho historicamente fraco. Quando Portugal aderiu à União Europeia em 1986, as suas exportações concentravam-se fortemente em produtos que requeriam força de trabalho relativamente pouco dispendiosa, mas esta vantagem competitiva dissipou-se com a adesão da China à Organização Mundial do Comércio em 2001, o fim do Acordo Multifibras em 2005 e os alargamentos da UE para Leste em 2004 e 2007. Nessa altura, as respostas em matéria de políticas incluíam o fortalecimento do consumo público e privado, bem como uma expansão dos setores não-transacionáveis, financiados por um melhor acesso ao crédito externo em conjunto com a adesão ao Euro. Os bancos constituíam o principal canal para estas entradas de crédito e os problemas a que assistimos atualmente no setor bancário devem-se em parte a uma herança deste período.

A crise financeira mundial implicou mudanças bruscas no acesso ao financiamento externo, com a formação de elevados défices orçamentais endémicos e o aumento da dívida, culminando num programa de ajuda externa em 2011. Desde então, temos assistido a um aumento significativo das exportações, quer em termos de volume quer em relação ao PIB (Figura 1, Painel A). Portugal exporta agora mais de 40% do PIB, em relação aos 27% registados em 2005. Entre outros fatores, este aumento reflete um maior número de empresas exportadoras em comparação com o passado, um processo que se iniciou mesmo antes da crise. As melhorias verificadas na competitividade dos exportadores portugueses alicerçam este progresso nos resultados das exportações (Figura 1, Painel B). Os microdados sugerem que a melhoria verificada nas exportações reveste uma natureza estrutural (Banco de Portugal, 2016, Capítulo 1 deste estudo).


O reforço das exportações permitiu uma inversão nos desequilíbrios externos. Os compromissos perante o exterior e a posição de investimento internacional diminuíram para 216% e -109% do PIB, respetivamente, e o atual défice da balança de transações correntes transformou-se em excedente (Figura 2, Painéis A e B). As poupanças nacionais cresceram, refletindo um aumento nas taxas de poupança quer do setor público como do setor empresarial, ao passo que a poupança das famílias diminuiu (Figura 2, Painéis C e D). Como a baixa procura interna no contexto da recessão económica contribuiu para a eliminação do défice da balança de transações conta correntes, serão necessárias melhorias estruturais acrescidas para consolidar estes progressos rápidos e garantir a sua continuidade quando a procura por importações recuperar.

Figura 1. O desempenho das exportações melhorou



1. **Como ler este quadro (Painel B):** os resultados das exportações medem o aumento das exportações de um país em relação ao aumento da procura de importações dos respetivos parceiros comerciais. As rias registadas nos resultados das exportações refletem as quotas do mercado a aumentar nas importações dos parceiros comerciais.

Fonte: OCDE (2016), OECD Economic Outlook: Statistics and Projections (database).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933447601>

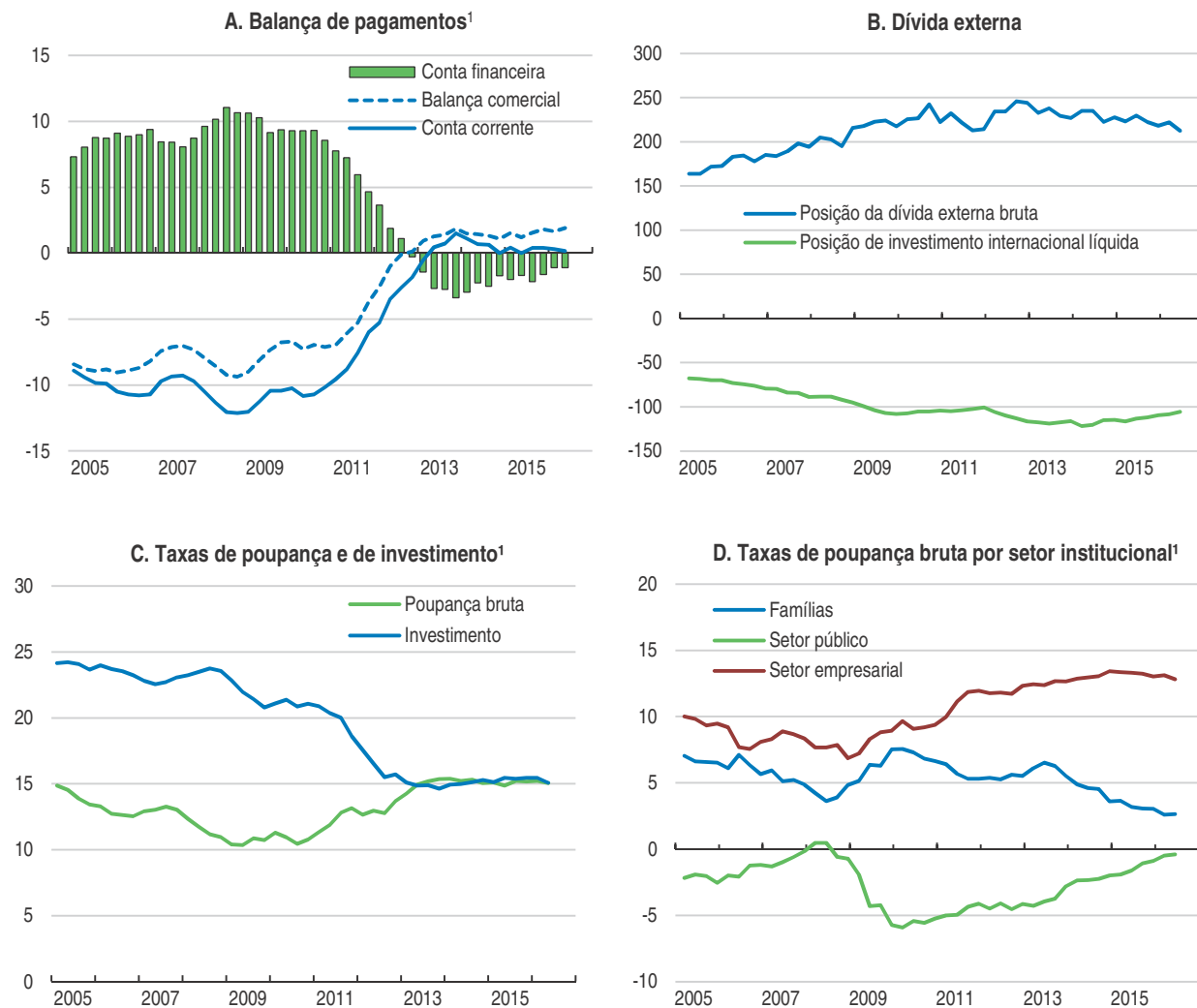
A expansão adicional das exportações implicará mais investimento. O investimento foi significativamente mais fraco do que o registado noutras economias da área do euro, em especial desde 2010, quando a taxa de investimento caiu 5,3 pontos percentuais ao longo de cinco anos (Figura 3, Painel A). Em termos de volume, Portugal registou um aumento menos pronunciado no investimento desde o período anterior à crise em relação ao que foi registado noutros países da área do euro e, após o acentuado declínio do pós-crise, o investimento é agora 30% mais baixo do que o valor registado em 2005 (Figura 3, Painel B). O investimento público e privado são responsáveis por percentagens sensivelmente semelhantes deste declínio, com uma queda dos 15,3% e dos 5,3% do PIB em 2010 para, respetivamente, 13% e 2,3% em 2015. Os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) ascendem agora a 1,9% do PIB e financiam uma grande parte do investimento público. Durante a primeira metade de 2016, o investimento decresceu ainda mais. Dar a volta a esta situação e reconstruir stock de capital é um dos principais desafios que a economia enfrenta.

Os resultados em termos de bem-estar revelam um cenário misto (Figura 4). Embora os cidadãos portugueses tenham manifestamente uma baixa perceção do seu bem-estar, eles situam-se acima da média da OCDE no que respeita ao equilíbrio entre a vida profissional e familiar, habitação, segurança pessoal e qualidade ambiental. Contudo, existem disparidades mais acentuadas no bem-estar em comparação com outros países da OCDE em domínios essenciais, como os rendimentos, trabalho, educação, saúde, governança e as relações sociais.

Portugal possui a distribuição de rendimentos mais desigual da Europa e, a desigualdade e a pobreza têm aumentado desde a crise económica (Figura 5). As crianças e os jovens foram os mais afetados pelo aumento da pobreza, com um aumento de 3 pontos percentuais da pobreza neste grupo etário, ao passo que a pobreza entre os pensionistas caiu cerca de 6 pontos percentuais desde 2009.


Figura 2. Os desequilíbrios externos diminuíram

Em percentagem do PIB



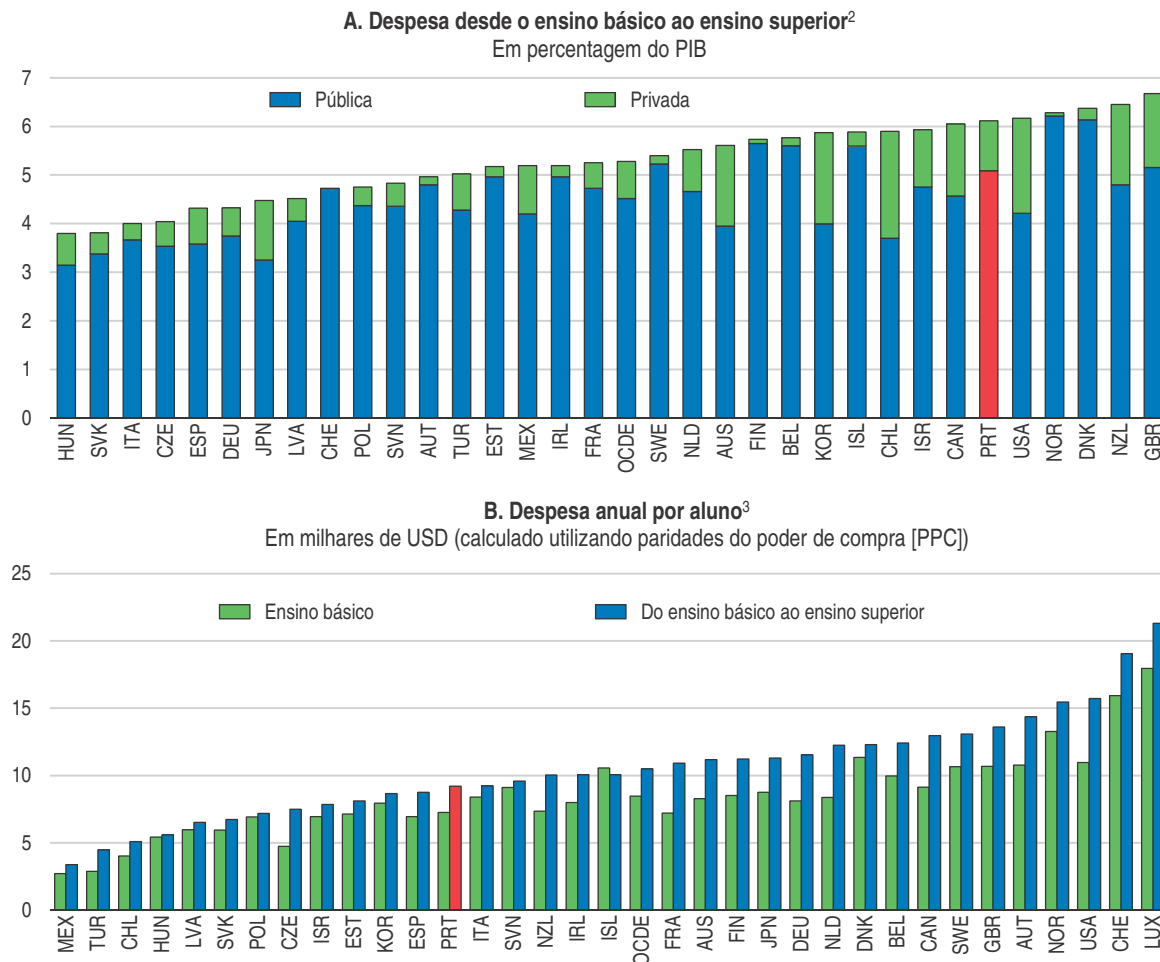
1. Média móvel de quatro trimestres.

Fonte: OCDE (2016), OECD Economic Outlook: Statistics and Projections (database); Eurostat (2016), “National accounts” (ESA 2010), Eurostat Database e Banco Mundial (2016), “Quarterly External Debt Statistics/SDDS”, World DataBank, INE: National Accounts.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933447615>

É essencial reduzir as desigualdades de oportunidades para tornar o crescimento mais inclusivo a longo prazo. Tal exige uma reponderação de alguns dos atuais mecanismos de governação que concedem vantagens e rendas a grupos específicos. Por exemplo, nos mercados de trabalho, as pessoas com direitos adquiridos e contratos sem termo têm mantido vantagens significativas, apesar de que um mercado de trabalho mais flexível do que o actual permitisse melhorar as oportunidades de emprego dos jovens e dos desempregados. As reformas dos sistemas de pensões colocaram o encargo do ajustamento nos jovens e nos futuros aposentados, apesar de pessoas com direitos adquiridos, especialmente os pensionistas do setor público, gozarem de benefícios significativamente mais generosos do que os futuros aposentados. As negociações entre os trabalhadores e as empresas representam muitas vezes apenas pequenas frações de trabalhadores e de empresas estabelecidas, ao passo que não é tida em conta a opinião

Figura 3. Investimento
Formação bruta de capital fixo total



1. Países da área do euro que são igualmente membros da OCDE (incluindo a Letónia).

Fonte: OCDE (2016), OECD Economic Outlook: Statistics and Projections (database)

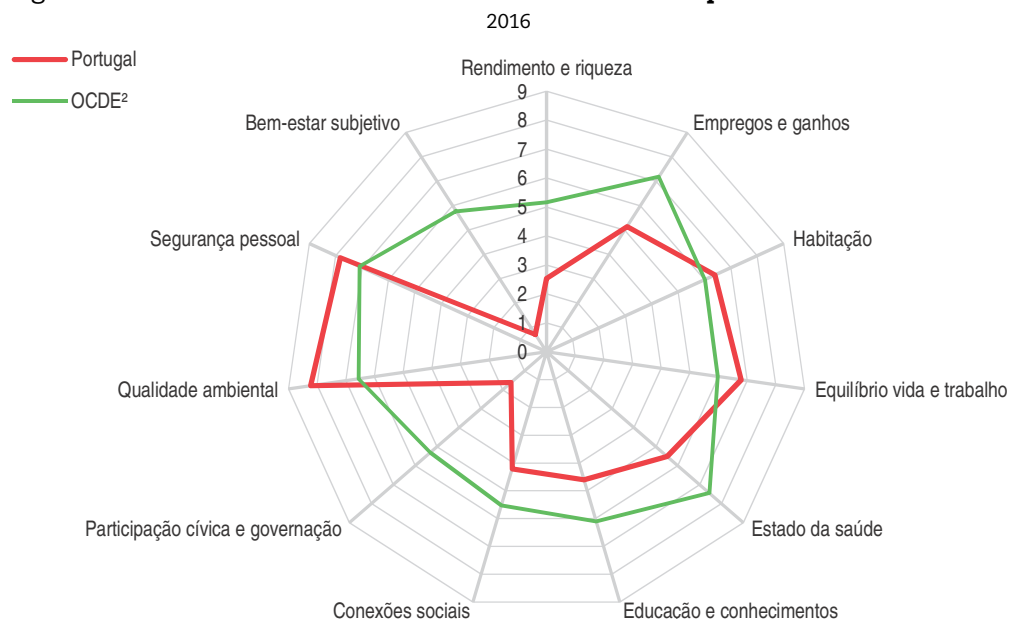
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933447624>

nem dos novos operadores no mercado nem dos desempregados. Os baixos níveis de concorrência em muitos setores de serviços favorecem os grupos de interesse estabelecidos, mas prejudicam quem utiliza estes serviços. Avançar para uma economia mais inclusiva implicará iniciar um debate sobre o modo como eliminar privilégios e rendas e prever oportunidades iguais para todos. Alguns ajustamentos melhoraram partes da rede de segurança social (Quadro 1).

Perante este contexto, as principais mensagens que este estudo pretende veicular são:

- O crescimento tem sido lento e enfrenta “ventos adversos” renovados, que colocam opções difíceis ao nível de decisões de políticas, nomeadamente em matéria de política orçamental.
- A fragilidade dos bancos tem de ser resolvida o mais rapidamente possível de modo a reduzir os riscos orçamentais e repor o crescimento do crédito. É crucial reduzir o montante do crédito malparado existente nos balanços dos bancos.

Figura 4. **Resultados em termos de bem-estar: Índice para uma Vida Melhor¹**



1. Cada dimensão de bem-estar é medida por um a três indicadores do conjunto de indicadores de Vida Melhor da OCDE. É feita uma média simples para cada indicador normalizado. Os indicadores são normalizados entre 10 (melhor) e 0 de acordo com a seguinte fórmula: $(\text{valor do indicador} - \text{pior valor mínimo}) / (\text{melhor valor} - \text{pior valor}) \times 10$.
2. Inclui a Letónia.

Fonte: OECD Better Life Index, www.oecdbetterlifeindex.org.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933447638>

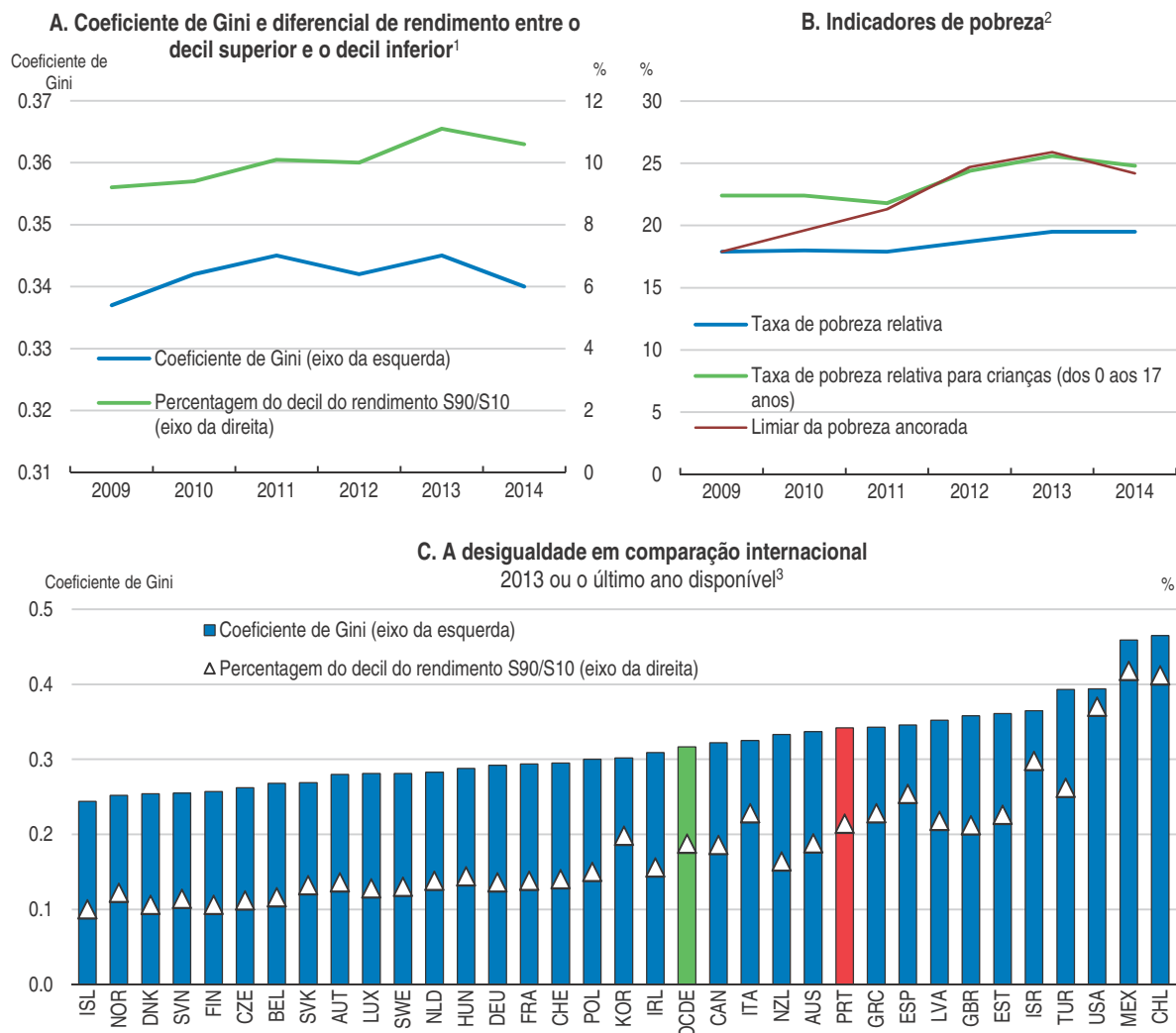
- Será fundamental repor o investimento para aumentar a prosperidade e garantir a competitividade. Para tal, será necessária uma ação abrangente em muitas frentes, incluindo o reforço dos bancos, a redução da dívida das empresas, processos de insolvência mais eficazes e melhorias no ambiente de negócios.
- A longo prazo, será necessário melhorar as qualificações para aumentar o bem-estar e reduzir os elevados níveis de desigualdade.

O cenário económico apresenta mais desafios e as vulnerabilidades estão a aumentar

As perspetivas de crescimento dependerão cada vez mais de políticas que permitam à economia competir com êxito e criar novas oportunidades de rendimento. No momento atual, existem estrangulamentos estruturais que continuam a travar o crescimento e a exacerbar as vulnerabilidades. Resolver alguns destes problemas agora criará as bases para um crescimento sólido nos próximos anos, mas isso apela a uma renovação do ímpeto de reformas estruturais. A implementação de reformas pode ser melhorada, e uma avaliação sistemática das reformas estruturais já efetuadas permitiria uma melhor definição das necessidades de reformas futuras. Os atuais esforços neste sentido, incluindo a criação de uma unidade específica no Ministério das Finanças, são medidas positivas.

Perante este cenário, prevê-se um crescimento anual moderado de 1,2% para 2017, (Quadro 2). O consumo privado tem adquirido recentemente uma maior importância, mas prevê-se que perca esta dinâmica na medida em que a criação de emprego é demasiado baixa para que as despesas dos consumidores continuem a aumentar ao ritmo atual

Figura 5. **Desigualdade e pobreza**



1. O coeficiente de Gini é calculado usando o rendimento disponível equivalente das famílias após dedução de impostos e transferências. O rácio S90/S10 é a percentagem de rendimento recebido pelo decil superior dividida pela percentagem de rendimento do decil inferior.
2. O limiar da pobreza relativa é definido como 60% do rendimento equivalente médio após as transferências sociais. O limiar da pobreza ancorada aplica uma definição constante do limiar da pobreza baseada em 2009, de modo a que a sua trajetória ao longo do tempo não seja afetada pelas alterações nos rendimentos médios.
3. 2014 para Austrália, Estados Unidos, Finlândia, Hungria, Israel, México e Países Baixos; 2012 para Nova Zelândia. O agregado da OCDE é uma média não ponderada dos dados mostrados (incluindo a Letónia).

Fonte: C. Farinha Rodrigues (2016), "Inequality in Portugal", apresentação em PowerPoint, ISEG, Universidade de Lisboa e OCDE (2016), "Income distribution", *OECD Social and Welfare Statistics* (database).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933447648>

(Figura 6, Painel A). Prevê-se que o investimento continue baixo tendo em conta o quadro actual de contração de crédito às empresas e os estrangulamentos existentes na aplicação de reformas estruturais para melhorar o ambiente de negócios, algo que tem afetado a confiança. Contudo, os indicadores de confiança melhoraram recentemente. As exportações irão crescer menos do que nos últimos anos, em parte devido à redução da procura por parte da China e de Angola, mas continuarão a representar uma força positiva de apoio ao crescimento nos próximos anos. Face ao cenário de baixo crescimento, um salário mínimo mais elevado e a manutenção das inflexibilidades do mercado, prevê-se

Quadro 1. Recomendações anteriores da OCDE em matéria de desigualdade e prestações sociais

Recomendações do Estudo Económico de 2014	Medidas tomadas desde 2014
Reforçar a rede de segurança social e aumentar os níveis das prestações do regime de apoio de rendimento mínimo (RSI).	As alterações efetuadas em Portugal ao regime do rendimento mínimo garantido, que excluíram muitas crianças e jovens do programa e reduziram os pagamentos de transferências (mas que tiveram um reduzido impacto orçamental), foram recentemente revertidas. Esta reversão atenuará provavelmente a pobreza entre crianças e jovens no futuro.
Tornar as prestações de desemprego independentes da idade e reestruturar as condições de elegibilidade para alargar a sua abrangência.	Nenhuma medida tomada desde 2014.

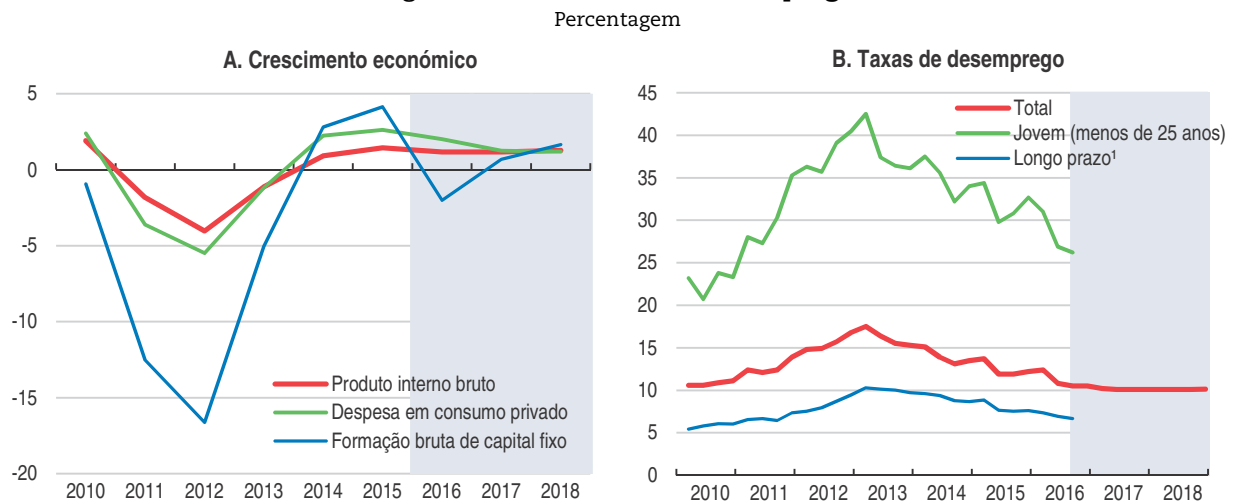
Quadro 2. Indicadores e projeções macroeconómicas

Variação anual em percentagem, volume (preços de 2011)

	2013 Preços correntes (mil milhões de euros)	2014	2015	2016	Projeções	
					2017	2018
Produto Interno Bruto (PIB)	170.3	0.9	1.6	1.2	1.2	1.3
Consumo privado	111.1	2.3	2.6	2.0	1.2	1.2
Consumo público	32.5	-0.5	0.8	1.1	0.2	0.3
Formação bruta de capital fixo	25.1	2.3	4.5	-2.0	0.7	1.6
Habituação	4.2	-1.1	4.3	-3.1	0.5	1.3
Procura interna final	168.8	1.8	2.5	1.2	1.0	1.1
Constituição de existências ¹	-0.2	0.4	0.0	0.1	0.1	0.0
Procura interna total	168.6	2.2	2.5	1.4	1.1	1.1
Exportações de bens e serviços	67.3	4.3	6.1	3.3	3.7	4.0
Importações de bens e serviços	65.6	7.8	8.2	3.6	3.6	3.6
Exportações líquidas ¹	1.7	-1.3	-0.8	-0.1	0.1	0.2
Outros indicadores (taxas de crescimento, salvo se especificado)						
PIB potencial	..	-0.2	-0.1	-0.1	-0.1	-0.1
Hiato do produto ²	..	-5.8	-4.3	-3.1	-1.8	-0.5
Emprego	..	1.6	1.1	1.0	1.1	0.6
Taxa de desemprego	..	13.9	12.5	11.0	10.1	10.1
Deflator do PIB	..	0.8	2.1	1.5	0.9	1.1
Índice harmonizado de preços no consumidor	..	-0.2	0.5	0.7	1.1	1.1
Índice harmonizado de preços base no consumidor	..	0.2	0.6	0.9	0.8	1.1
Taxa de poupança das famílias, líquida ³	..	-3.3	-4.0	-3.6	-3.5	-3.5
Saldo da balança das transações correntes ⁴	..	0.1	0.4	0.1	0.5	0.7
Saldo orçamental das administrações públicas ⁴	..	-7.2	-4.4	-2.5	-2.1	-1.9
Saldo orçamental subjacente das administrações públicas ²	..	-0.7	-1.1	-0.8	-1.1	-1.6
Saldo orçamental primário subjacente das administrações públicas ²	..	3.5	2.9	3.2	2.8	2.3
Dívida pública bruta (Maastricht) ⁴	..	130.6	129.0	130.2	129.5	128.2
Dívida pública líquida ⁴	..	107.9	108.5	108.1	108.1	107.4
Taxa do mercado monetário a três meses, média	..	0.2	0.0	-0.3	-0.3	-0.3
Taxa de rendibilidade das obrigações de dívida pública a 10 anos, média	..	3.8	2.4	3.1	3.1	3.1


1. Contribuições para variações no PIB real.
2. Em percentagem do PIB potencial.
3. Em percentagem de rendimento disponível das famílias.
4. Em percentagem do PIB.

Fonte: OCDE (2016), *OECD Economic Outlook: Statistics and Projections* (database) com projeções do “OECD Economic Outlook”, No. 100, novembro.

Figura 6. **Crescimento e desemprego**


1. Desempregados que têm estado à procura de emprego há pelo menos 12 meses em percentagem da força de trabalho total.

Fonte: OCDE (2016), *OECD Economic Outlook: Statistics and Projections* (database) e Banco de Portugal (2016), "Estatísticas Gerais", BPstat (database).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933447656>

que a diminuição do desemprego seja muito mais lenta do que a verificada nos últimos dois anos, permanecendo a taxa de desemprego em níveis de dois dígitos, situando-se entre as mais elevadas da UE.

A taxa de desemprego tem vindo a diminuir, mas permanece num nível penosamente elevado em torno dos 10,5% (Figura 6, Painel B). Entre os jovens, a taxa de desemprego de 26,1% reflete os problemas significativos que persistem no mercado de trabalho. O aumento do desemprego tem sido a causa principal do aumento da desigualdade na distribuição dos rendimentos no rescaldo da crise financeira. A taxa de desemprego de longa duração caiu menos do que a taxa de desemprego geral, mantendo-se nos 6,2% após ter atingido um pico acima dos 10% em 2013.

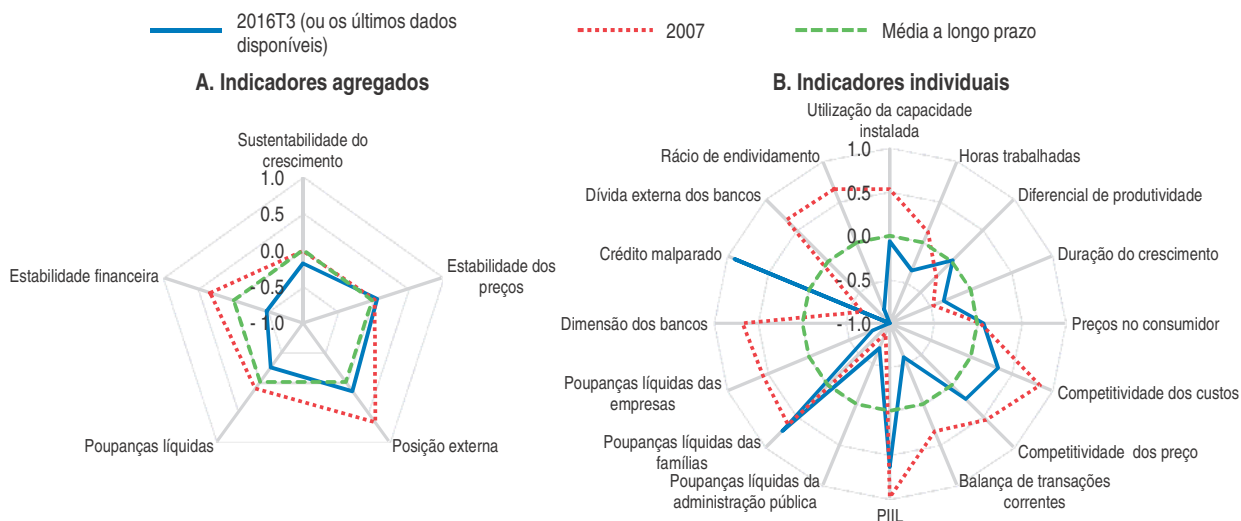
Os riscos descendentes resultam da fragilidade do sistema financeiro, que se encontra altamente vulnerável aos choques externos e ao elevado endividamento dos setores público e privado. Uma redução da notação da dívida soberana de Portugal poderia dificultar o acesso ao financiamento externo, incluindo no que respeita à capacidade de os bancos obterem financiamento do BCE. O setor bancário continua condicionado por uma fraca rentabilidade e uma percentagem elevada de crédito malparado. A persistência de fragilidades no sistema bancário no contexto de baixo crescimento pode conduzir à degradação das finanças públicas. A confiança nos bancos pode ser igualmente afetada por efeito de contágio, tendo em conta dificuldades acrescidas noutros bancos europeus. Por outro lado, a implementação bem sucedida de uma estratégia mais determinada, orientada para a redução da dívida das empresas e para sanar os balanços dos bancos, nos termos descritos em seguida, poderia repor a confiança e permitir a entrada de mais recursos em novos investimentos produtivos. Para além destas vulnerabilidades de curto prazo, a economia está sujeita a um número de vulnerabilidades de médio prazo, nomeadamente o elevado número de empréstimos que constituem crédito malparado (Caixa 1 e Figura 7). O enfraquecimento do comércio mundial pode igualmente travar as perspetivas de um maior volume de exportações.

Caixa 1. Incertezas sobre as perspetivas de crescimento da economia portuguesa a médio prazo

Incerteza	Resultado possível
Bancos frágeis	Os desenvolvimentos adversos no setor bancário, quer em Portugal quer no contexto europeu, podem conduzir à necessidade de um maior apoio público, embora a margem orçamental seja limitada, bem como ao resgate por parte dos credores privados.
Estagnação e tensões renovadas na Europa	Uma recuperação mais lenta do que a esperada na maioria dos parceiros comerciais europeus reduziria a procura de exportações portuguesas.

Figura 7. Vulnerabilidades macrofinanceiras

Desvios dos indicadores das suas médias de longo prazo em tempo real (0), em que os maiores desvios representam o maior potencial de vulnerabilidade (+1) e os menores desvios representam o menor potencial de vulnerabilidade (-1)¹



1. Cada indicador agregado de vulnerabilidade macrofinanceira é calculado agregando (média simples) os indicadores individuais normalizados. A sustentabilidade do crescimento inclui: utilização da capacidade instalada da indústria transformadora, número total de horas trabalhadas em percentagem da população em idade ativa (horas trabalhadas), diferença entre o crescimento do PIB e o crescimento da produtividade (diferencial de produtividade), e um indicador que combina a duração e a intensidade da expansão do anterior pico de crescimento (duração do crescimento). A estabilidade dos preços inclui a inflação global e subjacente (preços no consumidor). A posição externa inclui: a média do custo unitário do trabalho com base na taxa de câmbio efetiva real (TCER) e o preço no consumidor baseado na TCER (competitividade dos custos), preços relativos de bens e serviços exportados (competitividade dos preços), balança corrente (BC) em percentagem do PIB e posição de investimento internacional líquida (PIIL) em percentagem do PIB. As poupanças líquidas incluem: a poupança líquida ao nível da administração pública, das famílias e das empresas, expressa em percentagem do PIB. A estabilidade financeira inclui: a dimensão dos bancos em percentagem do PIB, a média da percentagem de crédito malparado das sociedades não financeiras e a de particulares (crédito malparado), a dívida externa dos bancos em percentagem do passivo total dos bancos, e o capital e as reservas em proporção do passivo total (rácio de endividamento).

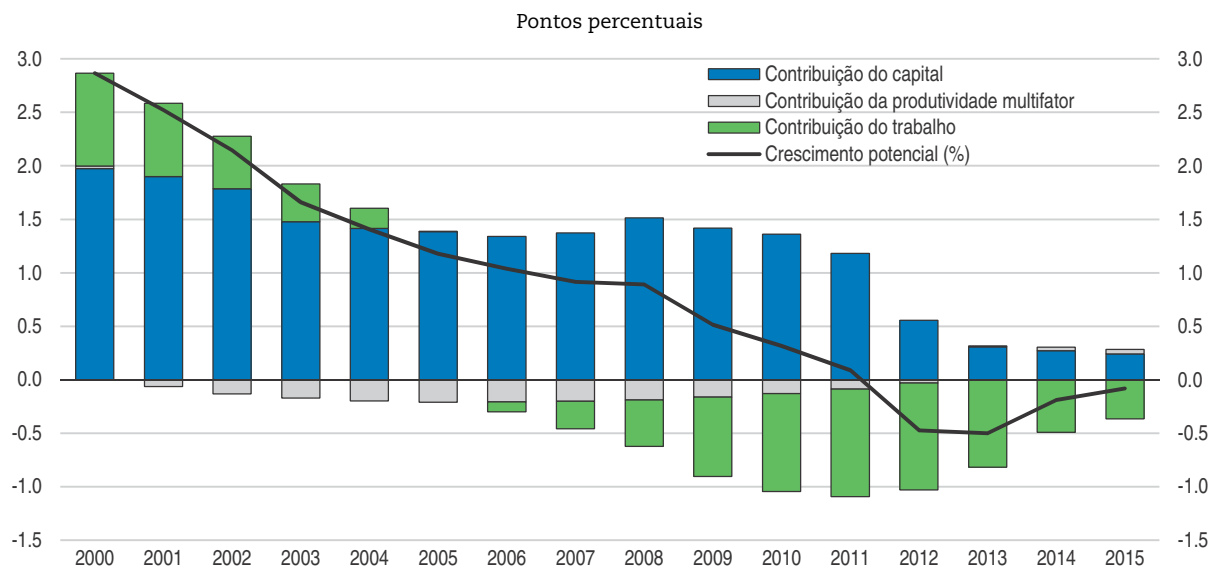
Fonte: Cálculos da OCDE com base em OCDE (2016), OECD Economic Outlook: Statistics and Projections (database), agosto; OCDE (2016), Main Economic Indicators (database), agosto; Banco de Portugal; e Thomson Reuters Datastream.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933447666>

Olhando para o futuro, a manutenção do ritmo atual de crescimento implicará melhorar o potencial de crescimento da economia, que decresceu significativamente devido a anos de baixo crescimento do investimento e a uma diminuição da força de

trabalho (Figura 8). Será necessário um maior investimento para reconstruir o stock de capital da economia e continuar a apoiar o reequilíbrio estrutural para os setores transacionáveis, que é um dos objetivos do Programa Nacional de Reformas. Melhorar as qualificações da força de trabalho permitirá igualmente aumentar o potencial de crescimento da economia. Quer o investimento como as qualificações são importantes para aumentar a produtividade total dos fatores. Aumentos de produtividade constituem por sua vez a base para salários mais elevados e, por conseguinte, melhores níveis de vida a longo prazo.

Figura 8. **Níveis baixos de investimento e a diminuição da força de trabalho travaram o potencial de crescimento da economia**



Fonte: Cálculos com base na OECD Economic Outlook: Statistics and Projections (database).

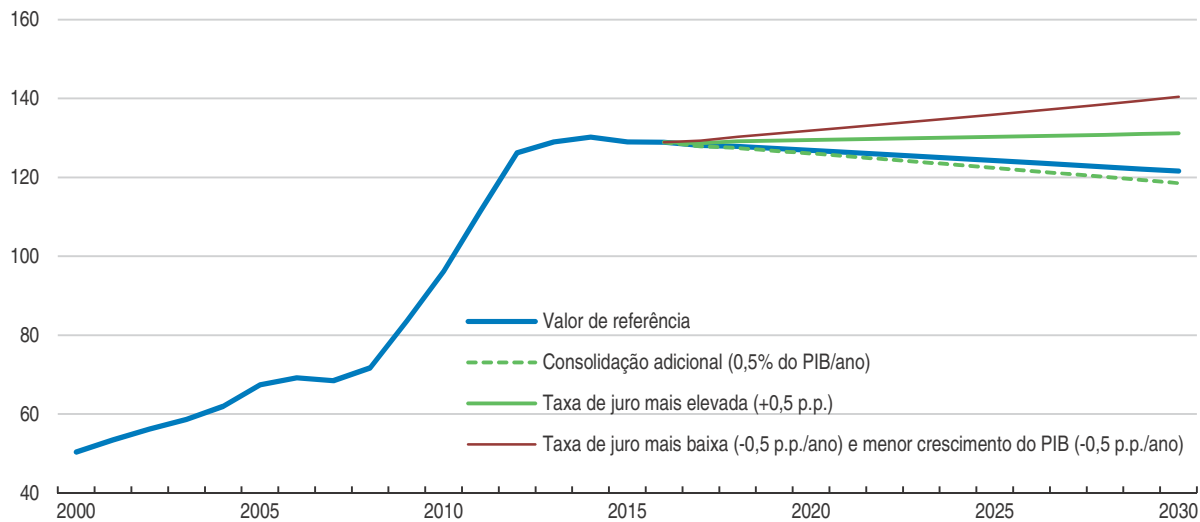
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933447677>

Gerir o limitado espaço orçamental

Portugal tem vindo a registar grandes progressos na redução dos défices públicos desde 2010, altura em que o défice atingiu o valor máximo de 11,2% do PIB. Exluindo o resgate de um banco em finais de 2015, que custou 1,4% do PIB, o défice desse ano teria sido de 3% do PIB, próximo do limite máximo com que Portugal se tinha comprometido. Este é também significativamente inferior ao registado no período anterior à crise, quando o défice orçamental foi em média 4,4% entre 2000 e 2008. O défice estrutural é inferior a 1% do PIB. A política orçamental é amplamente neutra em 2016 e 2017. A curto prazo, uma política orçamental neutra parece adequada dada a ainda frágil recuperação económica.

No entanto, a gestão da política orçamental está sujeita a complexidades de vária ordem. Adiar a consolidação orçamental para apoiar o crescimento implica riscos, uma vez que a sustentabilidade orçamental continua fraca. A dívida pública bruta, de acordo com o critério de Maastricht, correspondia a 129% do PIB no final de 2015 e no âmbito dos planos atuais, prevê-se que a dívida pública diminua apenas muito lentamente, para cerca de 120% do PIB até 2030. Este cenário de referência utiliza as projeções até 2017 contidas no mais recente Economic Outlook da OCDE. Porém, em cenários alternativos, plausíveis, a redução da dívida pública pode não acontecer (Figura 9). Por exemplo, num cenário em que as taxas de juro sejam superiores em meio ponto percentual aos pressupostos de

Figura 9. **Exemplos de trajetórias possíveis para a dívida pública**
 Dívida pública líquida, definição de Maastricht, percentagem do PIB¹



1. O valor de referência é composto por projeções do Economic Outlook n.º 99 até 2017. A partir daí, os pressupostos de referência são o crescimento do PIB real de 1,2% ao ano, um excedente primário de 1,6% em 2018 e em 2019 e de 1,5% posteriormente, e uma taxa de juro efetiva de 3,6%. Estes pressupostos estão em linha com os pressupostos da edição da primavera de 2016 de *World Economic Outlook* do FMI.

Fonte: Cálculos com base em OCDE (2016), *OECD Economic Outlook: Statistics and Projections* (database).

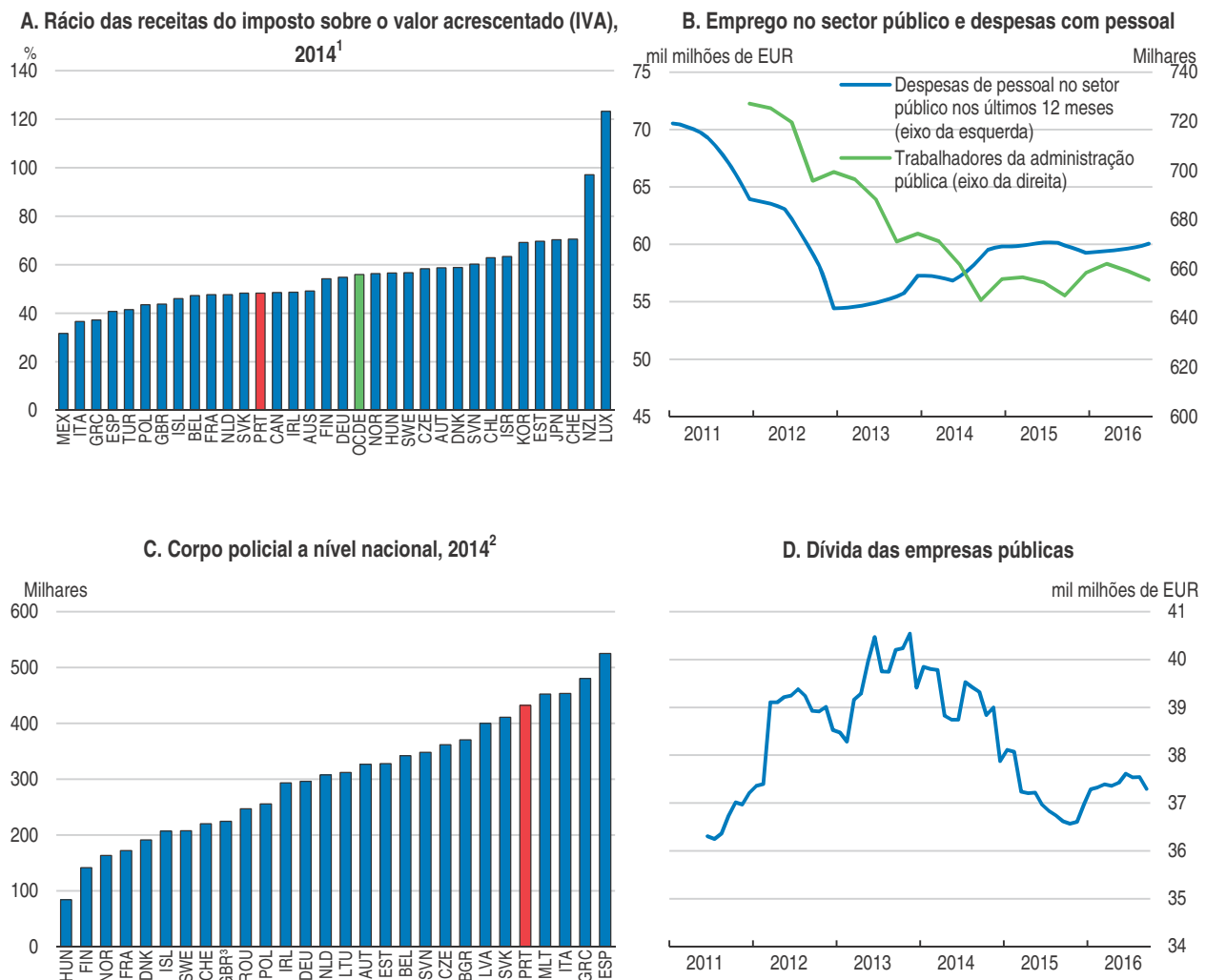
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933447680>

referência, a dívida pública mantém-se praticamente constante em relação ao PIB. Num cenário adverso, com uma inflação anual de menos 0,5 pontos percentuais e um crescimento anual de menos 0,5 pontos percentuais, a dívida pública até aumentaria em relação ao PIB. Outros riscos para a trajetória da dívida pública incluem uma maior instabilidade no setor bancário, o que pode implicar custos orçamentais extraordinários significativos, com efeitos permanentes na dívida. Pelo contrário, um menor défice público poderia colocar a dívida pública numa trajetória descendente mais sólida. Um cenário na Figura 9 tem em conta o aumento do excedente primário em mais meio ponto percentual do PIB, tendo também em consideração o seu impacto no crescimento.

Quer o lado da receita como o lado da despesa das contas públicas apresentam oportunidades para fortalecer a eficiência do setor público e para melhorar os resultados orçamentais. No lado da receita, são frequentes as isenções e o uso de taxas reduzidas nos impostos sobre o consumo. O rácio da receita de IVA em Portugal, que pode ser perspectivado como uma medida da eficácia do IVA, é significativamente inferior à média da OCDE (Figura 10, Painel A). O Estudo Económico de Portugal em 2014 recomendava a melhoria da eficácia do sistema fiscal (Quadro 3).

As reduções do IVA introduzidas recentemente no setor da restauração reduzirão ainda mais a eficácia do IVA, mas provavelmente não produzirão os efeitos positivos previstos em termos de emprego, devendo por isso ser cuidadosamente avaliadas. A experiência francesa sugere que os efeitos deste tipo de medidas no emprego são muito reduzidos, em especial quando comparados com a perda de receitas fiscais (DG Trésor, 2011; Cour des Comptes, 2015). Acresce ainda que a medida é, por si só, regressiva uma vez que as famílias ricas tendem a consumir desproporcionadamente mais no setor da restauração do que quaisquer outras. Os impostos especiais sobre o consumo, tais como sobre os combustíveis, os veículos e o tabaco, aumentaram paralelamente a uma

Figura 10. **Problemas específicos nas receitas e nas despesas públicas**



1. O rácio das receitas de IVA (RRI) é definido como sendo o rácio entre as receitas efetivamente cobradas de imposto de valor acrescentado (IVA) e as receitas que teoricamente seriam cobradas se o IVA fosse aplicado a todos os consumidores finais à taxa normal. O agregado da OCDE é uma média não ponderada dos dados mostrados (excluindo a Letónia) e os dados relativos ao Canadá e a Israel abrangem apenas o IVA federal.
2. Inclui o pessoal dos organismos públicos cujas funções principais são a prevenção, deteção e investigação de crimes e a detenção de alegados criminosos, com exclusão do pessoal auxiliar e administrativo.
3. Inglaterra e País de Gales apenas.

Fonte: Cálculos com base em OCDE (2016), OECD Tax Database, OECD Revenue Statistics e OECD National Accounts Statistics (databases); Banco de Portugal; DGAEP – SIOE; Gabinete das Nações Unidas para o Controlo da Droga e a Prevenção do Crime.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933447699>

Quadro 3. **Recomendações anteriores da OCDE em matéria de política orçamental**

Recomendações do Estudo Económico de 2014	Medidas tomadas desde 2014
Atingir os objetivos estruturais de consolidação orçamental, mas permitir o funcionamento dos estabilizadores automáticos.	Apesar de alguma derrapagem no que respeita aos objetivos, Portugal tem registado enormes progressos na redução dos défices públicos desde 2010.
Continuar a melhorar a eficiência do setor público, reduzindo ainda mais o número de funcionários públicos.	A redução do número de funcionários públicos foi revertida.
Reforçar a eficiência do sistema fiscal, incluindo através da eliminação de isenções e benefícios fiscais.	Os impostos sobre o consumo continuam a recorrer em larga medida a isenções e a taxas reduzidas, incluindo a redução da taxa do IVA recentemente introduzida para o setor da restauração.

redução dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares; no entanto, os impostos sobre os combustíveis continuam a ser inferiores para o gasóleo relativamente à gasolina, apesar da inexistência de uma justificação ambiental para que assim seja (Harding, 2014). Devem ser revistas as despesas fiscais relacionadas com as taxas mais baixas de imposto sobre os combustíveis aplicáveis à agricultura e às pescas.

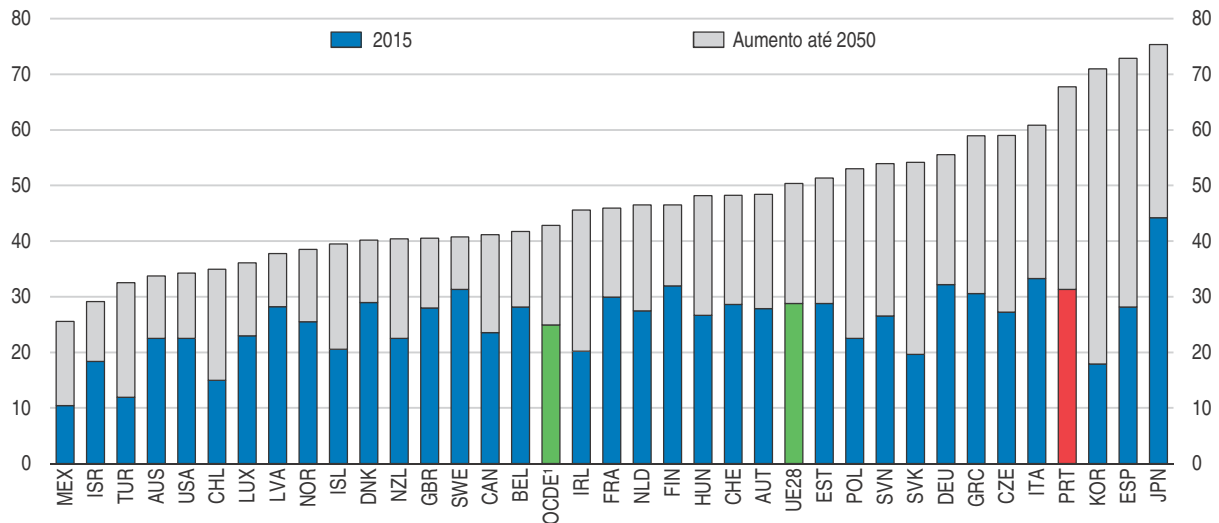
As despesas de pessoal no setor público estão novamente a aumentar (Figura 10, Painel B). Embora fosse expectável que os cortes salariais no setor público não pudessem ser permanentes (OCDE, 2014a), a semana de trabalho de 35 horas foi reposta para a maioria dos funcionários públicos e foi revertida a decisão de redução da contratação pública, ao contrário do que havia sido proposto pela OCDE no Estudo Económico de Portugal de 2014 (Quadro 3). O emprego público aumentou 0,8% no ano até meados de 2016 (Figura 10, Painel B). Será necessária uma supervisão estreita para verificar se é respeitado o compromisso de uma nova contratação por cada duas saídas para a reforma. Neste momento, coexistem situações de escassez de pessoal em alguns setores, enquanto se regista um excesso de pessoal em outros, como é o caso das forças de segurança e da educação. Como exemplo, com 432 polícias para 100 mil habitantes, a força policial em Portugal possui mais recursos humanos do que a média da polícia dos países da UE (Figura 10, Painel C). Na educação, o declínio no número de estudantes não tem sido completamente refletido nos ajustamentos na quantidade de elementos do corpo docente. Um congelamento nominal em todos os setores no consumo público intermédio implica significativos riscos de implementação e pode não conduzir a uma contenção sustentável das despesas, uma vez que, em princípio, o consumo intermédio poderia ser reduzido através da contratação de pessoal para executar tarefas anteriormente subcontratadas externamente. Entretanto, está em curso uma análise à despesa nos setores da saúde, educação, contratação pública e contratação nas EP. Os resultados desta análise devem ser implementados a fim de garantir ganhos de eficiência duradouros. São de saudar medidas para melhorar a eficiência das despesas sociais, incluindo a introdução de condições de recurso nos programas de apoio social e verificações mais frequentes dos beneficiários de prestações sociais de doença, mas existe uma incerteza significativa relativamente até que ponto as melhorias planeadas serão conseguidas, nomeadamente a curto prazo.

Os passivos contingentes constituem igualmente um fator de preocupação para a sustentabilidade das finanças públicas. A dívida das empresas detidas pelo Estado aumentou recentemente (Figura 10, Painel D). Estas empresas continuam a ter prejuízos, pese embora os prejuízos globais tenham diminuído acentuadamente nos últimos anos e algumas tenham começado a obter resultados de exploração positivos. As perdas de exploração ultrapassaram a previsão orçamental em 2015, em larga medida devido aos hospitais detidos pelo Estado. Prejuízos adicionais podem acabar por deteriorar as finanças públicas. As parcerias público-privadas (PPP) são uma outra fonte de passivos contingentes. Renegociações bem sucedidas das PPP para as autoestradas irão gerar poupanças de 13% em relação ao passivo original durante o tempo de vida do projeto, e as renegociações para PPP de outras sete estradas estão perto de estar concluídas por um outro grupo de trabalho do Ministério das Finanças (UTAP). Dado o êxito da UTAP, o Governo deve ponderar alargar as suas competências às PPP locais e aos setores de resíduos e tratamento de águas residuais.

Prevê-se um aumento substancial dos custos do envelhecimento, mas estes continuam a ser controláveis. Dado os desenvolvimentos demográficos, o rácio da dependência dos idosos está a aumentar significativamente (Figura 11) e prevê-se que a despesa pública com pensões aumente dos atuais 13,8% do PIB para 15% em 2033, antes de

Figura 11. O rácio da dependência da terceira idade irá aumentar

População com idade igual ou superior a 65 anos em percentagem da população com idade compreendida entre os 15 e os 64 anos



1. Inclui a Letónia.

Fonte: OCDE (2016), "Labour Force Statistics: Population projections", OECD Employment and Labour Market Statistics (database).

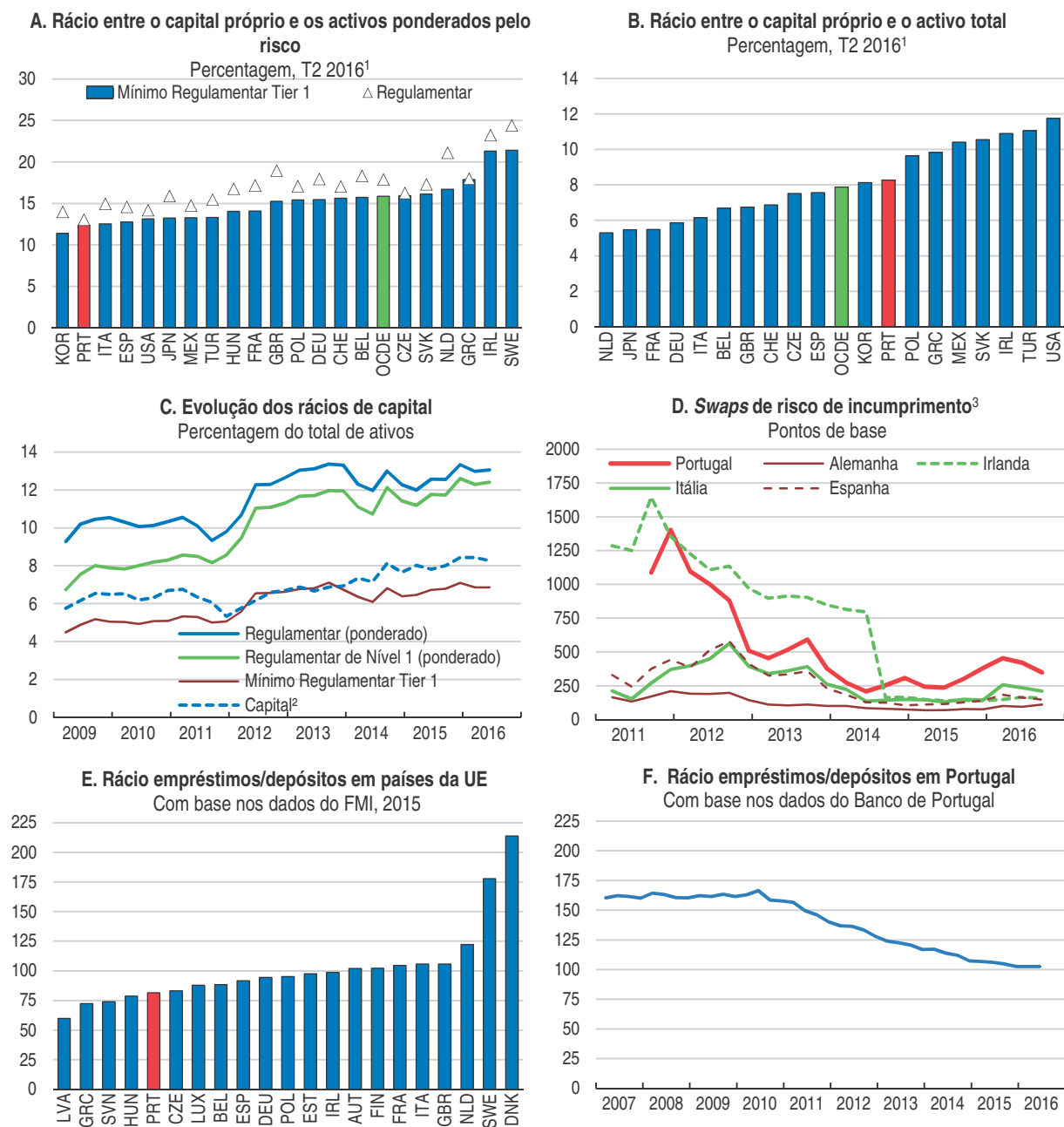
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933447701>

cair para 13,1% do PIB em 2060 (Comissão Europeia, 2015). Porém, as recentes alterações de política podem ter impelido os custos de envelhecimento para valores acima destas projeções, que não tiveram em conta o fim de um congelamento das reformas antecipadas (aos 60 anos de idade com 40 anos de descontos), nem os planos recentes que preveem condições mais generosas para a reforma antecipada. Os custos do envelhecimento relativamente controláveis de outros países europeus foram conseguidos em grande parte à custa da mudança do encargo do ajustamento para as gerações futuras. Com os atuais planos, a taxa bruta de substituição (prestações de pensões em relação aos salários da população em idade ativa) dos que se reformarem em 2060 será apenas ligeiramente superior a metade dos que se reformaram em 2013. As denominadas "cláusulas de anterioridade" isentaram os atuais pensionistas dos cortes de pensões e a Constituição impõe fortes limites ao tipo de modificações a parâmetros essenciais do sistema que seriam necessárias para melhorar a partilha do encargo entre gerações.

Garantir a estabilidade financeira

A capitalização bancária melhorou, quer em termos não ponderados como ponderados (Figura 12, Painéis A-C, Quadro 4). Os desenvolvimentos ocorridos do lado do passivo dos balanços dos bancos refletem o regresso a um modelo mais tradicional de intermediação financeira. Aumentou o financiamento a partir de depósitos, ao passo que o financiamento a partir dos mercados interbancários e monetários, o que era já uma vulnerabilidade antes da crise, sofreu uma diminuição substancial, já não sendo significativo. Embora o financiamento do BCE tenha apoiado os bancos, a sua disponibilidade está sujeita a riscos na medida em que utiliza maioritariamente os títulos de dívida pública nacionais como garantia para esse financiamento. Apenas os instrumentos de dívida pública com notação no nível de investimento são aceites como garantia pelo BCE e, atualmente, apenas uma das quatro agências de notação relevantes manteve a notação soberana no nível de investimento.

Figura 12. Indicadores do setor bancário



1. O último trimestre de dados disponíveis (T4 2014 para a Coreia). O agregado da OCDE inclui a Letónia e é uma média não ponderada dos dados mais recentes de 32 países no Painel A e 28 países no Painel B.
2. O rácio do total de capital e reservas (conforme indicado no balanço setorial) em relação ao total de activos.
3. Dívida privilegiada a cinco anos, diferenciais à taxa média entre a entidade e a relevante curva de referência; dados no fim do trimestre. Para Portugal, o conjunto mostrado é uma média de dois bancos - Banco Comercial Português e Banco BPI; para os restantes países, o número de bancos utilizado no cálculo depende dos dados disponíveis.

Fonte: Fundo Monetário Internacional, Thomson Reuters, Banco de Portugal e Banco Central Europeu.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933447713>

Quadro 4. Recomendações anteriores da OCDE em matéria de mercados financeiros

Recomendações do Estudo Económico de 2014	Medidas tomadas desde 2014
Assegurar um reconhecimento atempado e coerente das perdas através da aplicação das orientações anteriores e continuar a incentivar os bancos na obtenção de capital, quando necessário, através da emissão de capital próprio e de lucros não distribuídos.	O elevado nível de crédito malparado existente continua a ser um problema para os bancos em Portugal. A capitalização dos bancos melhorou em termos não ponderados, mas os rácios de fundos próprios ponderados pelo risco estabilizaram em níveis significativamente abaixo dos da média da OCDE.
Avaliar o desempenho dos procedimentos de insolvência recentemente introduzidos e, se necessário, reforçar esses procedimentos.	Os planos recentemente anunciados para melhorar a flexibilidade e a coordenação dos credores do setor público nos processos de insolvência podem funcionar melhor, mas recomendam-se outras melhorias neste estudo.

A baixa rentabilidade constitui um desafio importante para os bancos e dificulta o reforço de capitais através de lucros não distribuídos. Os bancos utilizam cada vez mais os depósitos como fonte de financiamento (Figura 12, Painéis E e F). Com 54 agências bancárias por 100 000 habitantes, comparando com uma média de 28 agências na zona Euro, os bancos portugueses têm margem para reduzir os seus custos operacionais. As cotações no mercado bolsista dos bancos portugueses caíram mais de 80% nos últimos 5 anos, significativamente mais que noutros países da zona Euro. Os mercados continuam também a percepcionar os bancos portugueses como mais arriscados que os seus pares europeus, como é evidenciado pelos diferenciais CDS mais elevados.

A elevada dívida das empresas e a baixa capitalização das sociedades não financeiras estão refletidas nos fracos ativos históricos dos balanços dos bancos. Ao contrário do que aconteceu com a Espanha, o programa de ajuda externa de Portugal não previu uma grande “limpeza” dos balanços dos bancos através da criação de um “banco mau”, em virtude de a margem orçamental ter sido considerada insuficiente para esse efeito. No entanto, tem havido repetidas ocorrências de apoio estatal aos bancos (Caixa 2). No final de 2015, 11,9% da globalidade dos empréstimos constituíam crédito malparado, de acordo com os dados do FMI, uma percentagem que se situa entre as mais elevadas da Europa, tanto em termos de volumes brutos de empréstimos como de capital dos bancos (Figura 13, Painel A). Alguns bancos são mais afetados do que outros, com um grande banco a reunir quase 23% do crédito malparado, enquanto dois dos principais bancos têm menos de 5%. No crédito às empresas, 19,7% é crédito malparado, grande parte deste há mais de três anos. O crédito malparado ascende a mais de 30% do capital dos bancos após a contabilização das provisões, o que implica necessidades de recapitalização potencialmente significativas no caso de se verificar que as garantias são inferiores ao previsto (Figura 13, Painel B). Resolver rapidamente o problema do crédito malparado é crucial para Portugal e requer uma abordagem abrangente.

Fortalecer os incentivos regulamentares poderia induzir os bancos a resolver o crédito malparado. Requisitos de fundos próprios diferenciados poderiam recompensar os bancos que implementam um plano credível e suficientemente ambicioso para a reestruturação do crédito malparado, podendo assim facilitar a angariação de capital. Poderiam também ser incluídas sanções para bancos que não queiram aplicar um plano deste tipo ou que não cumpram o plano aprovado pela autoridade de supervisão. Além disso, as ponderações do risco do crédito malparado podem ser diferenciadas entre crédito malparado novo e o crédito malparado que consta dos balanços há mais do que um determinado prazo, criando deste modo incentivos mais prementes para a eliminação ou a venda de crédito malparado de longa data (OCDE, 2016c). Poderia ser igualmente ponderada a introdução de um

Caixa 2. Apoio do Estado aos bancos em Portugal

De acordo com o Tribunal de Contas de Portugal, entre 2008 e 2014, foram investidos no sistema bancário português fundos públicos no montante de 11,8 milhões de euros, o equivalente a 6,6% do PIB em 2015.

O apoio público para a recapitalização dos bancos foi efetuado em larga medida sob a forma de instrumentos de dívida contingentes convertíveis, que foram remunerados a cerca de 8,5% ao ano. Estando significativamente acima das taxas de juro ativas, esta situação colocou problemas para a já fraca rentabilidade dos bancos portugueses.

Os fundos de apoio estatal foram reforçados no âmbito do Programa de Ajustamento Económico 2011-2014 de Portugal, que previa um mecanismo de apoio à solvabilidade dos bancos (Bank Solvency Support Facility). Deste mecanismo foram aplicados 7,25 mil milhões de euros na recapitalização de quatro bancos. Contrariamente ao que sucedeu com a Irlanda e com a Espanha, 78 mil milhões de euros do Programa de Ajustamento Económico de Portugal não se destinavam especificamente ao setor financeiro, embora 12 mil milhões de euros tivessem sido direcionados para o setor, montante que não foi utilizado na totalidade.

Em 2008, a nacionalização do Banco Português de Negócios (BPN) foi o primeiro resgate pelo Estado no sistema bancário português. Em 2011, o BPN foi vendido a um outro banco privado.

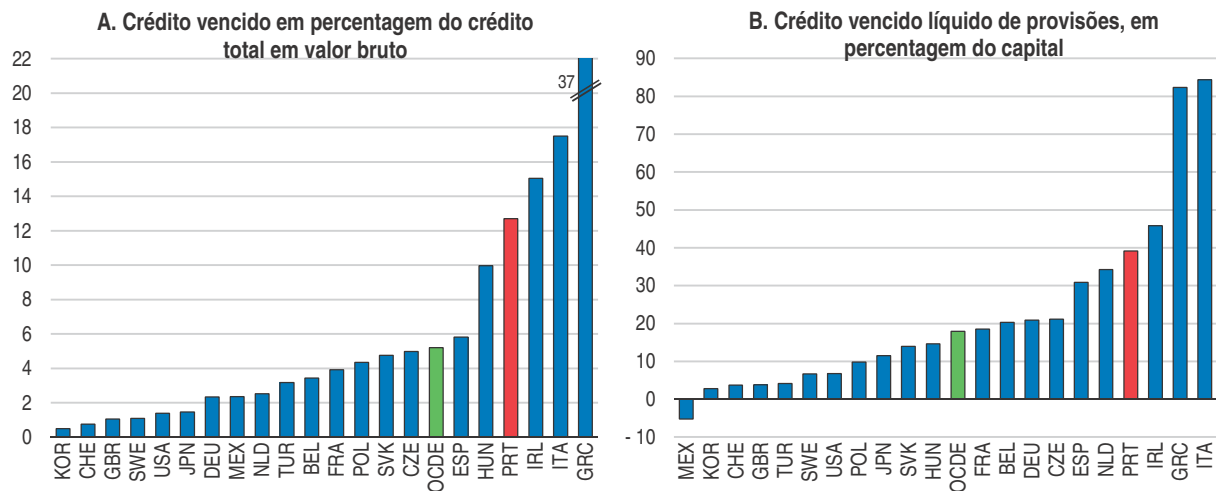
Em 2008, o Banco Privado Português (BPP), um banco de pequena dimensão com menos de 1% dos ativos do sistema bancário português, recebeu uma garantia do Estado no montante de 450 milhões de euros. Na sequência de alegações de fraude, o Banco de Portugal decretou a liquidação do BPP e retirou-lhe a licença para o exercício da atividade bancária em abril de 2010.

Em 2014, o Banco Espírito Santo (BES), na altura o segundo maior grupo bancário privado português, que empregava quase 10 mil pessoas, foi objeto de uma medida de resolução. A maioria dos seus ativos e passivos foi transferida para o recém-criado banco de transição, o Novo Banco, que recebeu uma injeção de capital no montante de 4,9 mil milhões de euros do Fundo de Resolução português que, por sua vez, recebeu um empréstimo de 3,9 mil milhões de euros do Estado. Existem planos de privatização para o Novo Banco. O impacto orçamental do resgate do BES em 2014 foi de 2,8% do PIB.

Em janeiro de 2013, o Estado português injetou 1,1 mil milhões de euros no Banco Internacional do Funchal (BANIF), o sétimo maior grupo bancário português, com um total de ativos no montante de 12,8 mil milhões de euros em junho de 2015. Este apoio não resolveu as dificuldades financeiras do BANIF e, em 2015, o Governo decidiu vender o BANIF a um banco privado por 150 milhões de euros no quadro de um instrumento de resolução. A venda envolveu o apoio público de 2,26 mil milhões de euros para cobrir futuras contingências, dos quais 1,76 mil milhões de euros saíram do Orçamento de Estado e 498 milhões de euros saíram do fundo de resolução bancária do país. O apoio público ao BANIF acresceu 1,4% do PIB ao défice orçamental de 2015.


regulamento de execução mais rigoroso no que respeita às modalidades de anulação das dívidas, a acumulação de rendimentos de juros para o crédito malparado e regras para a avaliação da garantia restante. Algumas destas abordagens foram implementadas com êxito noutros países. Por exemplo, a Espanha impôs uma redução progressiva do valor da garantia do empréstimo decorridos dois anos. Os esforços dos bancos para reduzir o crédito malparado podem ser facilitados através de um tratamento fiscal mais favorável das provisões para perdas com empréstimos, que atualmente não podem ser deduzidas ao lucro tributável até que o empréstimo seja efetivamente anulado.

Figura 13. **Crédito vencido**
 Percentagem T2 2016¹



1. Últimos dados disponíveis no final do período: T1 para Japão, Reino Unido e Turquia, T4 para Suíça; 2014 para Alemanha e Coreia. O agregado da OCDE é uma média não ponderada dos mais recentes dados disponíveis, incluindo a Letónia.

Fonte: FMI (2016), *Financial Soundness Indicators (FSI Database)*, Fundo Monetário Internacional.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933447728>

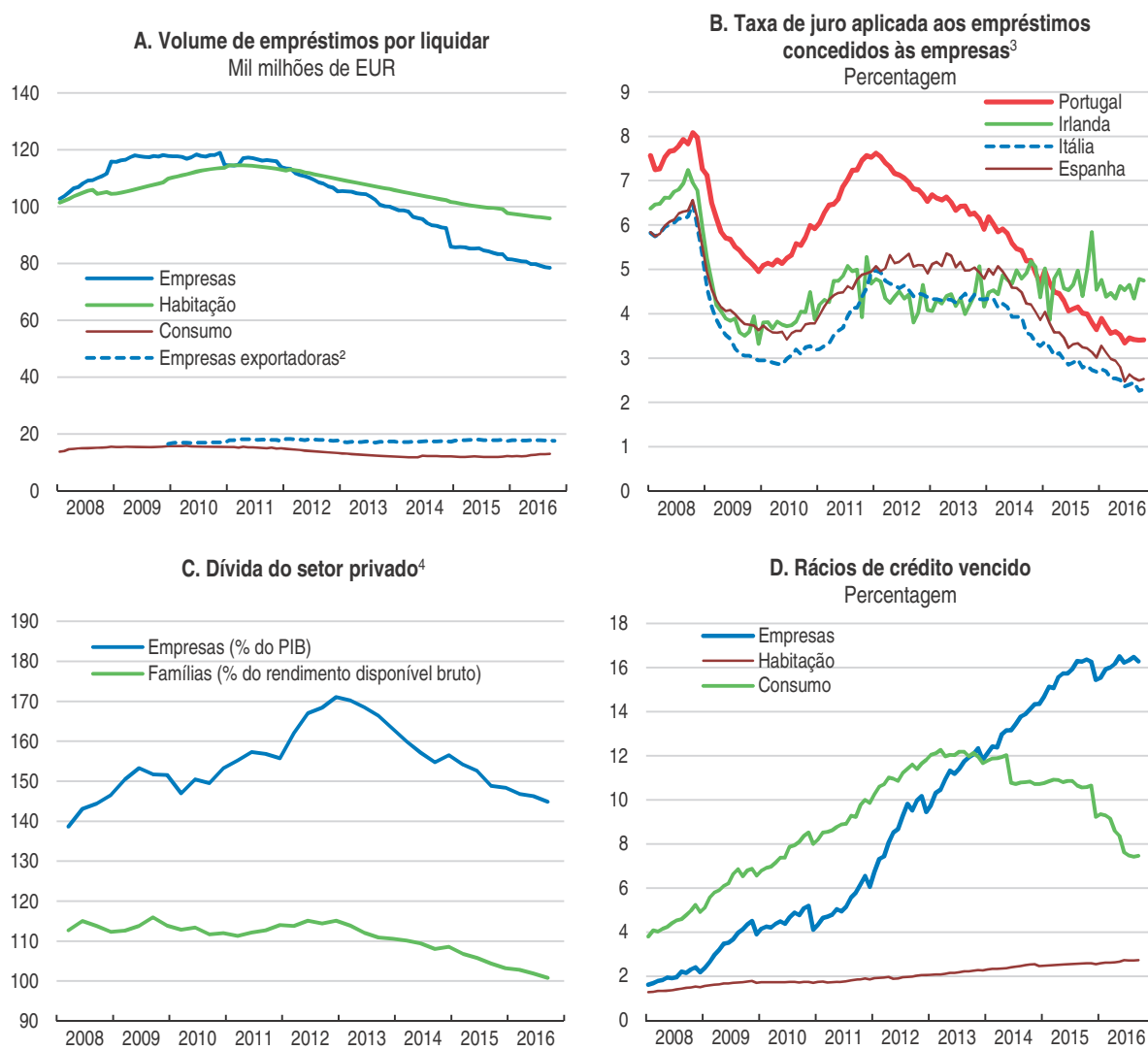
Reforçar o financiamento do investimento

O crédito concedido ao setor empresarial continua em contração, principalmente devido ao setor da construção. Os empréstimos às empresas exportadoras estão a aumentar. Os custos dos empréstimos continuam a ser superiores aos de Espanha ou Itália, mas este diferencial regressou aos níveis anteriores à crise (Figura 14, Painéis A e B). A dívida das sociedades não financeiras ascende a 145% do PIB numa base consolidada (Figura 14, Painel C), colocando as empresas portuguesas entre as mais fortemente endividadas na Europa. Desde o valor máximo de 168% de 2013, o endividamento das empresas caiu 14,4 pontos percentuais de acordo com os dados da OCDE, em grande medida em resultado da saída de empresas altamente endividadas do mercado mais do que pela desalavancagem das empresas existentes (Banco de Portugal, 2015). Mais de 50% dos empréstimos obrigacionistas das empresas em dívida são detidos por empresas consideradas inativas (Comissão Europeia, 2016b). Cerca de 16% do crédito das empresas encontra-se vencido (Figura 14, Painel D).

A elevada dívida das empresas limita o montante de recursos financeiros disponíveis para financiar o investimento, bloqueando os fundos em empresas que têm pouca capacidade para investir. Perante o actual peso da dívida, algumas destas empresas podem não ser viáveis a longo prazo. Em 2014, o último ano em relação ao qual estão disponíveis as contas das empresas, 30% das empresas portuguesas gastaram 100% do seu fluxo de caixa ao serviço das respetivas obrigações financeiras, e 21% delas tinham uma dívida superior a 100% do respetivo valor acrescentado bruto anual. Embora a procura de crédito possa estar também controlada, adiar a saída de empresas em dificuldades para sobreviver e que não são viáveis pode absorver os recursos financeiros que poderiam ser utilizados de forma mais produtiva no financiamento de novas empresas e no crescimento de empresas viáveis (Adalet-McGowan et al., 2016b, Andrews and Cingano, 2014).


Paralelamente às alterações a efetuar na supervisão, as autoridades devem ter um papel ativo na criação de mercados de dívida de cobrança duvidosa a fim de ajudar os

Figura 14. Indicadores financeiros¹



1. Todas as sociedades são sociedades não financeiras (SNF) e os empréstimos foram concedidos por instituições monetárias e financeiras.
2. Sociedades de capitais privadas e que exportam mais de 50% do volume de negócios ou que exportam mais de 10% do volume de negócios e em que o montante total é superior a 150 mil euros.
3. Empréstimos até 1 milhão de euros, inclusivamente. Operações com um período de fixação inicial da taxa inferior a um ano para as novas empresas.
4. A dívida do setor não financeiro apresentada inclui empréstimos, títulos de dívida e créditos comerciais. As famílias incluem instituições sem fim lucrativo ao serviço das famílias.

Fonte: Banco de Portugal (2016), BPstat Database e BCE (2016), Statistical Data Warehouse, Banco Central Europeu.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933447734>

bancos a “limpar” os seus balanços. Sociedades de gestão de ativos (SGA) especializadas na gestão de ativos em dificuldades podem proporcionar um mercado líquido para o crédito malparado e são normalmente melhores na gestão de créditos de cobrança duvidosa do que os bancos, tendo em conta a sua experiência, economias de escala e melhores tecnologias. A titularização do crédito malparado cobrado por uma SGA permite criar ativos que podem ser atrativos para um amplo número de investidores, em especial se existir um único mecanismo de titularização transparente e normalizado para os créditos das SGA. Por sua vez, tal pode reduzir a diferença de valores entre o que os investidores

pretendem pagar e aquilo que os bancos esperam recuperar. O apoio público pode assumir a forma de prestação de garantia para as tranches de notação superior de títulos de dívida em dificuldades e, dados os efeitos externos de grandes quantidades de crédito malparado, o setor público pode ajudar a colmatar esta diferença de valores, apesar de esta ajuda ter de ser cuidadosamente equilibrada dada a margem orçamental limitada que estaria disponível para essa intervenção pública.

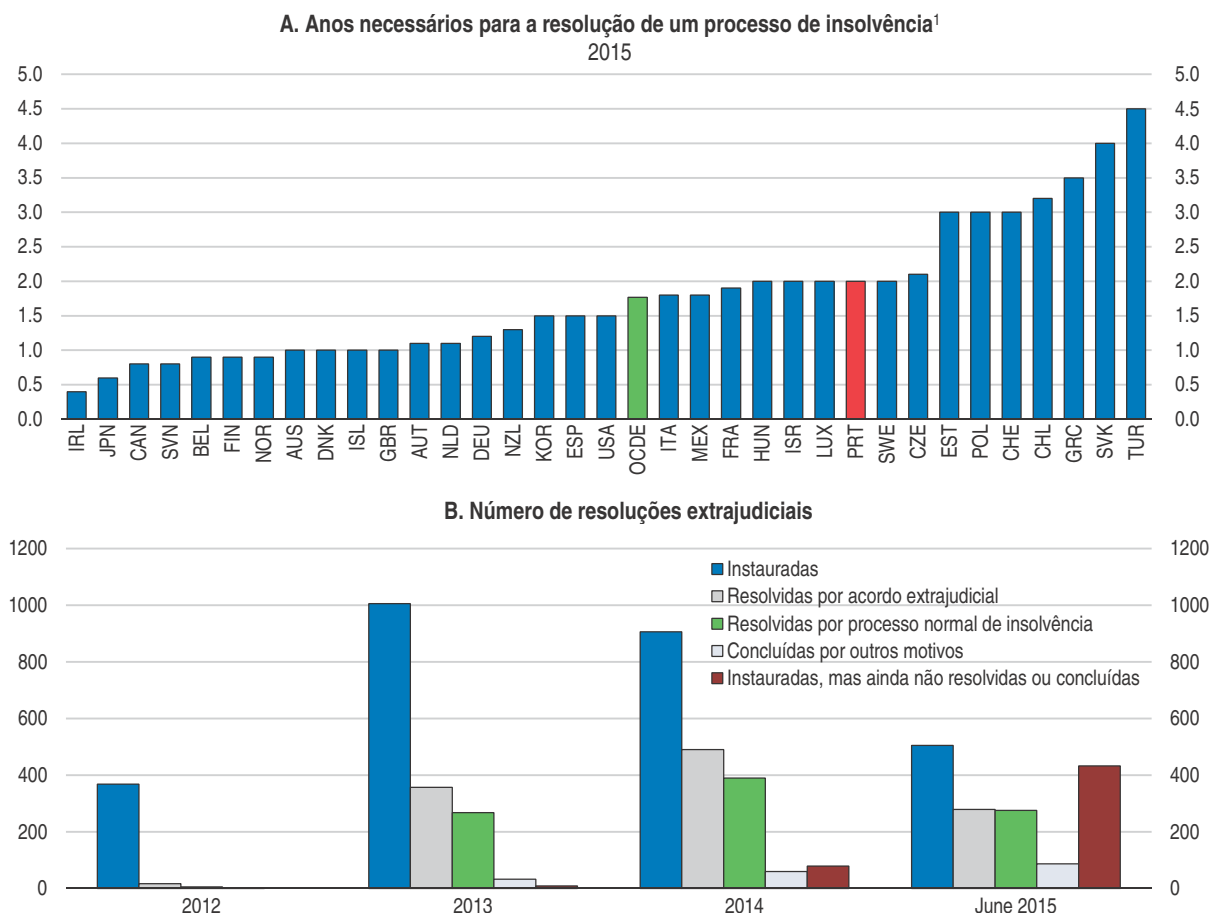
Porém, a solução alternativa de apostar no tempo para resolver o problema é igualmente uma estratégia arriscada, não só porque coloca em perigo o equilíbrio dos balanços dos bancos, mas também porque o investimento e o crescimento podem ficar aprisionados nos próximos anos. A utilização de fundos públicos foi recentemente restringida através de novas regras da UE em matéria de auxílios estatais. As autoridades devem procurar obter esclarecimentos junto da Comissão Europeia sobre o possível âmbito de intervenção. Em princípio, podem ser invocadas cláusulas excecionais como a necessidade de corrigir uma deficiência do mercado ou uma grave perturbação económica, à luz da dimensão sistémica do problema do crédito malparado em Portugal (OECD Economic Survey of the Euro Area, 2016: OCDE 2016a).

Uma estratégia abrangente para reduzir o endividamento das empresas e melhorar o acesso ao financiamento do investimento deve ir além do universo estreito do setor bancário. É crucial que o enquadramento jurídico dos processos de insolvência funcione para permitir a reestruturação de sociedades viáveis bem como uma rápida recuperação dos ativos das sociedades não viáveis antes de estes perderem valor. Tal enquadramento aumentaria as taxas de recuperação e baixaria o custo da eliminação do crédito malparado dos balanços dos bancos.

O processo de insolvência apresenta melhorias desde 2012 (Quadro 4). Apesar disso, as insolvências judiciais continuam a demorar em média dois anos, um desempenho que é semelhante à média na UE e que se mantém inalterado face a uma década atrás. No entanto as boas práticas existentes na Irlanda, Itália, Japão, Bélgica ou Reino Unido sugerem que os processos de insolvência podem ser tramitados em menos de um ano (Figura 15, Painel A). Processos de insolvência céleres traduzem-se em melhores valores de recuperação do crédito malparado e em preços mais elevados para os títulos garantidos por crédito malparado, pelo que a aceleração dos processos de insolvência traria significativas vantagens para Portugal. O alargamento do âmbito das decisões a tomar por maioria simples dos credores pode impulsionar uma reestruturação atempada de empresas viáveis. Em Espanha, a introdução de decisões tomadas por maioria simples fez parte da reforma do regime de insolvências que reduziu a duração dos processos de insolvência e diminuiu a percentagem de empresas em liquidação (Adalet McGowan e Andrews, 2016a). A eliminação do direito de veto da autoridade fiscal e da segurança social pode também ser útil, uma vez que a experiência do Brasil mostra que reduzir este tipo de privilégios dos credores públicos pode acelerar os processos de insolvência e melhorar as taxas de recuperação (Araújo et al., 2012; Arnold e Flach, 2017). O programa Capitalizar inclui acções que visam melhorar a coordenação entre os diferentes credores do setor público.


Além disso, afetar mais recursos para aumentar a capacidade dos tribunais poderia também ajudar a reduzir a duração dos processos de insolvência. Poderiam mesmo ser transferidos mais juizes para os tribunais do comércio, que parecem constituir a parte mais sobrecarregada do sistema judicial. A disponibilização de uma formação mais especializada para os juizes pode conduzir a processos mais céleres e a melhores

Figura 15. Desempenho dos procedimentos de insolvência



1. Tempo decorrido desde o incumprimento da sociedade até ao pagamento de parte ou da totalidade do montante monetário em dívida ao banco tendo em conta eventuais expedientes dilatatórios. O agregado da OCDE é uma média não ponderada, incluindo a Letónia.

Fonte: Banco Mundial (2016), *Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency* (database) e APAJ (2015), “Processo Especial de Revitalização”, *Turn Analysis*, N.º 7, 2.º trimestre, Associação Portuguesa dos Administradores Judiciais.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933447749>

taxas de recuperação, conforme sugerem os dados internacionais (OCDE, 2013, Banco Mundial, 2004). Os resultados da reforma ao regime de insolvência levada a cabo pelo Brasil sugerem que as empresas com atividade em regiões com tribunais menos congestionados conseguiram um melhor acesso a empréstimos e a um aumento superior do investimento relativamente às empresas com atividade em regiões com tribunais mais congestionados (Ponticelli e Alencar, 2016).

As reformas de 2012 tornaram comparáveis, em termos teóricos, grande parte das normas jurídicas em matéria de insolvência às existentes noutros países (Banco Mundial, 2014), mas existem diferenças entre as normas e a sua aplicação efetiva. Um pilar da reforma ao regime de insolvência foi a introdução de resoluções extrajudiciais em 2012. Porém, estas foram menos bem sucedidas do que o previsto. A taxa de aprovação para as resoluções extrajudiciais é de apenas 50% e, por exemplo, demoram normalmente muito mais do que os quatro meses permitidos para as negociações extrajudiciais previstas na legislação dos EUA (Figura 15, Painel B). Os dados são inconclusivos quanto à duração média das resoluções extrajudiciais. As estatísticas oficiais colocam a sua duração média

nos cinco meses, embora analistas privados coloquem a duração média nos sete meses (APAJ, 2015). Conceder uma suspensão dos ativos e permitir que haja tempo para a reestruturação é crucial para as resoluções extrajudiciais, mas as suspensões demasiado longas têm o risco de conceder margem para abuso.

Os direitos de veto da autoridade fiscal e da segurança social conduzem muitas vezes a deficiências nestes procedimentos, na medida em que os credores do setor público não podem assumir cortes nos seus créditos ou mesmo definir atempadamente a sua posição (APAJ, 2015). Os planos anunciados recentemente para melhorar a flexibilidade e a coordenação dos credores do setor público nos processos de insolvência vão na direção certa, mas devem ser implementados antes do terceiro trimestre de 2017, como está atualmente previsto. O acesso a informações pelos credores e pelos administradores da insolvência é crucial para avaliar o potencial económico de uma empresa em dificuldades ou o valor dos seus ativos, mas neste momento não é possível aos administradores da insolvência procederem a inspeções no local. Elementos que comprovam que o proprietário/gerentes utilizavam o processo simplesmente para ganhar tempo e/ou retirar da empresa o ativo corpóreo sugerem a necessidade de um melhor controlo, nomeadamente através de um período de embargo generalizado durante o qual a mesma empresa não pode efetuar outro pedido de insolvência. Ao contrário do que sucede nos processos de insolvência normais, as resoluções extrajudiciais podem ser aprovadas por maioria simples dos credores.

O tratamento fiscal diferenciado da dívida relativamente ao capital próprio das empresas promoveu igualmente uma acumulação excessiva de montantes de dívida no setor empresarial. Até muito recentemente, as despesas com juros podiam ser deduzidas do rendimento tributável das empresas, enquanto tal não acontecia com o rendimento dos capitais próprios. A neutralidade fiscal tem importância mesmo para as empresas portuguesas de dimensão muito pequena, que são a maioria, e para as quais o financiamento nos mercados de ações é uma hipótese pouco provável, na medida em que é uma prática generalizada dos proprietários/gerentes estender os empréstimos às próprias empresas mais do que fornecer capitais próprios.

A partir de 2017, a dedução das despesas com juros encontra-se limitada a 30% do rendimento do fluxo de caixa (EBITDA) ou a 1 milhão de euros, dependendo de qual destes valores for superior, em consonância com a Ação 4 do Plano de Ação BEPS. Além disso, Portugal estabeleceu uma medida de desagravamento fiscal para os capitais próprios das empresas, como acontece em Itália, Bélgica e Brasil. Com o intuito de estimular novos investimentos, a medida de desagravamento fiscal aplica-se apenas a novas injeções de capitais próprios e por isso não gera ganhos inesperados para investimentos que ocorreram antes da introdução do desagravamento. Em contrapartida, limitações deste tipo de desagravamento a subgrupos de sociedades e investidores são ineficazes, como se verificou em experiências anteriores de Portugal com um tal desagravamento. Estas limitações foram agora eliminadas. A nova medida de desagravamento fiscal para os capitais próprios parece estar bem desenhada, mas a sua performance deve ser monitorizada e avaliada para determinar se são necessários refinamentos.

A remoção das distorções fiscais terá um impacto mais forte quando for conjugada com uma estratégia que leve mais empresas de média dimensão a estarem cotadas em bolsa, como alternativa ao financiamento através da contração de empréstimos. As comissões de cotação praticadas pela única bolsa de valores de Portugal são elevadas e

constituem atualmente um dos principais impedimentos para as médias empresas avançarem neste sentido. Regular as tabelas de comissões praticadas para as empresas de média capitalização (“Mid-Caps”) pelo operador monopolista da bolsa de valores pode justificar-se com o mesmo argumento que é aplicado às obrigações de serviço universal nas telecomunicações, onde a intervenção pública tem vindo há anos a reduzir o custo do acesso à rede a clientes para quem, caso assim não fosse, seria proibitivamente elevado. Seria também útil a prestação de aconselhamento financeiro a empresas de média capitalização, como acontece em Itália ao abrigo do programa ELITE. Portugal não tem nenhuma sociedade independente que opere no sector da banca de investimento que possa aconselhar as empresas quanto no processo de quotação em bolsa nem sob a forma de atrair investimento em capitais próprios, conforme imposto pela Diretiva “Prospecto” da UE, e os bancos comerciais têm incentivos limitados para encontrarem outras alternativas de financiamento relativamente ao crédito que fornecem às empresas.

As iniciativas recentes do Governo procuraram abrir novos canais de financiamento para as novas empresas (*start-ups*) no âmbito do novo programa Capitalizar, incluindo *business angels*, capital de risco, papel comercial e mecanismos para securitizar empréstimos das PME. Pretende-se que entidades com participação pública, incluindo uma empresa de capital de risco e que proporciona financiamento do tipo *business angel*, cofinanciem as novas empresas numa fase inicial, sobretudo as empresas inovadoras, científicas e tecnológicas, assim como as empresas orientadas para a exportação. Alargar as opções de financiamento das novas empresas com projetos inovadores é uma iniciativa positiva, na medida em que as empresas jovens representam atualmente apenas 3% do investimento das empresas, mas será importante monitorizar e avaliar o progresso destas iniciativas de modo a assegurar que os benefícios compensam os custos. Um desafio importante para a participação pública em atividades de capital de risco será encontrar instrumentos que aumentem a quantidade de capital de risco sem diminuir a sua qualidade. Os fundos que operam como fundos de capital de risco em comandita, independentes, e em que a seleção e o aconselhamento de projetos de investimento é efetuada por sócios privados tiveram êxito nos Estados Unidos (Lerner, 1999) e na Austrália (Cumming, 2007). A participação pública passiva neste tipo de fundos pode mesmo aumentar a rentabilidade para os investidores privados se limitar a rentabilidade para o Estado, e não impuser restrições à exposição ao risco da participação pública.

Melhorar o ambiente de negócios para estimular o investimento

Além das medidas que permitem melhorar o acesso ao financiamento, o investimento seria igualmente reforçado com reformas que melhoram o ambiente de negócios, reduzindo conseqüentemente os custos para as empresas e aumentando as expectativas de rentabilidade do capital investido. A este respeito, Portugal desenvolveu um impressionante conjunto de reformas estruturais, embora algumas delas não tenham sido implementadas na íntegra.

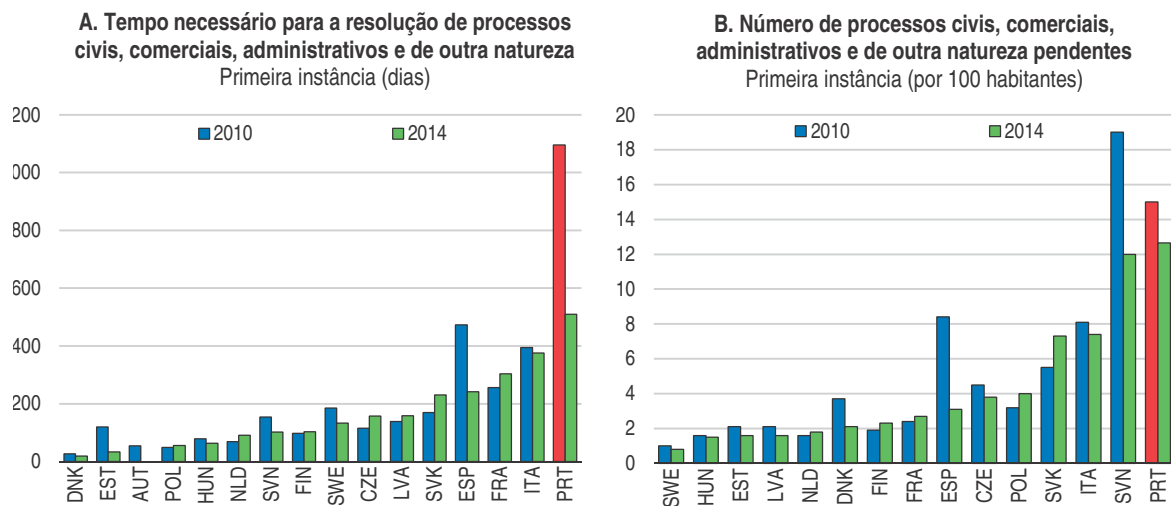
Sistema judicial

Um inquérito recente a 5 mil empresas portuguesas identificou dificuldades no sistema judicial como sendo um dos principais fatores para o aumento dos custos, um problema que se tem vindo a agudizar nos últimos três anos (INE, 2015). Os significativos atrasos judiciais registados em 1,35 milhões de processos continuam, apesar dos progressos já alcançados, em especial nos tribunais de primeira instância que lidam com a

execução de contratos. Apesar do notável progresso, os processos de natureza cível continuam a demorar mais de 500 dias a serem decididos, o que é muito numa comparação internacional (Figura 16).

Um novo código de processo civil conseguiu resolver algumas destas insuficiências ao atribuir uma maior independência processual aos juizes, reduzindo o número de recursos e possibilitando a mediação e a resolução extrajudicial em diferentes fases de um processo civil. Embora Portugal esteja bastante bem classificado no que respeita ao seu quadro jurídico, a aplicação de algumas reformas judiciais parece registar um atraso (Banco Mundial, 2015). Os dados internacionais sugerem que a utilização de tribunais especializados pode reduzir a duração dos julgamentos (Palumbo et al., 2013), mas as vantagens da especialização são especialmente sólidas se os tribunais forem dotados de juizes especializados. Portugal tem tribunais especializados sem juizes especializados. Nomeadamente, parece haver margem para reduzir a duração dos julgamentos através de um aumento do número de tribunais do comércio e dotando-os de juizes especializados. Devem ser prosseguidos as iniciativas recentes que intensificaram a formação dos juizes.

Figura 16. **Desempenho do sistema judicial**¹



1. As comparações devem ser efetuadas com cuidado, uma vez que alguns países comunicaram alterações na metodologia utilizada na recolha e categorização dos dados.

Fonte: Comissão Europeia (2016a), *The 2016 EU Justice Scoreboard* e Direção-Geral da Política de Justiça.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933447754>

Regulamentação e burocracia

Portugal conseguiu avanços importantes na redução dos encargos administrativos para as empresas. Menos burocracia reduz os custos e aumenta a rentabilidade do capital investido. As medidas recentes pretendem avançar ainda mais na redução da burocracia, incluindo com um novo programa de procedimentos administrativos simplificados designado Simplex+2016 e uma única licença ambiental que consolida 11 procedimentos em vigor. Este programa profícuo inclui um alargamento dos balcões únicos, requerimentos eletrónicos e uma aplicação mais ampla do princípio do deferimento tácito. A nível local, o ritmo do progresso na flexibilização dos procedimentos é heterogéneo, com algumas autarquias a disponibilizar balcões únicos e um atendimento rápido em quase todas as zonas, enquanto outras autarquias estão a sentir dificuldades em acompanhar o ritmo. A obrigação de todas as autoridades envolvidas na emissão de licenças ou

autorizações publicarem o tempo efetivo despendido na tomada de decisão permitiria melhorar a transparência neste domínio. Está neste momento em curso um estudo das melhores práticas autárquicas e os resultados devem ser utilizados para incentivar e ajudar as autarquias mais atrasadas a recuperar o atraso. No futuro, apenas poderão ser aprovadas novas leis quando estiver elaborado o respetivo regulamento de execução. As avaliações de impacto económico da nova regulamentação passaram também a ser a norma e, no futuro, as empresas poderão compensar créditos e dívidas simultâneos junto da autoridade tributária e da segurança social. Há dez anos atrás, os procedimentos, custos e atrasos para a abertura de uma empresa eram 4, 6 e 19 vezes superiores aos de hoje, respetivamente (Banco Mundial, 2005 e 2015).

Apesar destas iniciativas e planos prometedores, a aplicação de reformas administrativas parece ficar aquém do que se ambiciona e tem de ganhar ritmo. Apesar da introdução do princípio do deferimento tácito nalguns domínios, mais de metade das empresas que têm de tratar de licenças para iniciar uma atividade consideraram que este processo constituía um grande ou muito grande obstáculo e não conseguiram apontar melhorias no processo (INE, 2015; Gershenson et al., 2016). As grandes empresas industriais parecem ser as que mais se debatem com pesados requisitos de licenciamento. Apesar dos balcões únicos que existem para receber os requerimentos, as consultas “nos bastidores” entre autoridades diferentes podem ser morosas. A sobreposição de competências e a amálgama de regras definidas em várias leis e a jurisprudência dos tribunais criam ambiguidades e contradições, dando margem para decisões discricionárias, inclusive por parte das autoridades locais. Um esforço concertado para sanear e consolidar o conjunto fragmentado de normas reduziria a complexidade e o espaço para a corrupção. No que diz respeito ao requisitos para a emissão das licenças, estes esforços devem centrar-se na integração de todas as licenças e autorizações necessárias para iniciar uma atividade num único procedimento, mas, para tal, é crucial a cooperação entre todas as entidades públicas envolvidas.

As políticas em matéria de ordenamento do território podem também constituir um obstáculo ao investimento na medida em que atribuem poderes discricionários às autarquias, que podem bloquear as licenças a projetos de investimento. A eficiência das autarquias e os atrasos existentes na obtenção de licenças variam muito entre as autarquias. Embora as considerações de proteção do ambiente ou da qualidade de vida dos cidadãos possam ser objetivos legítimos, estes podem ser usados de forma abusiva para negar ou condicionar o início de uma atividade económica. Foram previstas reformas aos poderes discricionários das autarquias locais ao abrigo do programa de ajuda externa, mas estas nunca foram implementadas. O benefício líquido dos projetos de investimento para o desenvolvimento local deve ser analisado tendo por base critérios transparentes e objetivos, com a limitação do poder discricionário das autoridades locais, o que pode ajudar também a prevenir a corrupção. Noutros casos, foram concedidas muito facilmente conversões da afetação dos solos a outras atividades e os proprietários de terrenos agrícolas apresentaram regularmente pedidos de conversão com o único objetivo de aumentar o valor de revenda da sua propriedade. Isto beneficiou novos projetos de construção em zonas não urbanas em detrimento da utilização de habitações já existentes, o que conduziu a uma excessiva expansão urbana, e o que exigiu investimento adicional em infraestruturas, ao mesmo tempo que vastas zonas urbanas registavam muitas vezes uma manutenção deficiente. As autoridades devem limitar os poderes discricionários das autarquias de modo a acelerar os procedimentos de concessão de licenças.

Regulamentação nos setores dos serviços, incluindo serviços públicos essenciais

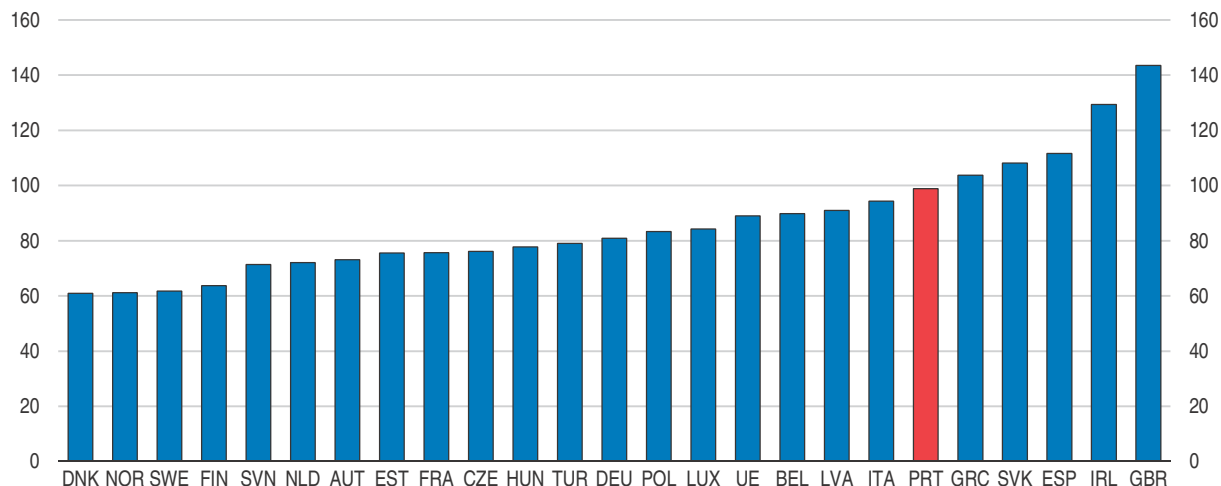
Os setores dos serviços e dos serviços públicos essenciais disponibilizam fatores de produção fundamentais para as empresas portuguesas, representando 16% dos seus custos diretos, ou seja, sem considerar a sua contribuição para a produção de outros factores de produção também utilizados. Uma vez que estes serviços têm de ser adquiridos no mercado interno, os seus preços influenciam a competitividade das empresas portuguesas. No passado, os setores dos serviços eram caracterizados por baixos níveis de concorrência e por rendas significativas resultantes de políticas regulamentares que constituíam um obstáculo à concorrência. Uma agenda de reformas ambiciosa levou a algumas melhorias, mas existe ainda margem para reforçar a concorrência em muitos domínios. A avaliação da política de concorrência em curso pela OCDE pode ajudar a identificar restrições regulamentares concretas à concorrência nos setores dos serviços e definir outras prioridades de reforma.

No setor da energia, uma série de reformas conduziu a uma melhoria da remuneração e eliminou a margem da remuneração acima dos preços de mercado, mas apenas para os novos operadores. Os indicadores de políticas, como os Indicadores do Mercado de Produtos (RMP) da OCDE, refletem estas melhorias significativas e, de acordo com estes indicadores, a regulamentação das indústrias de redes em Portugal é a segunda mais favorável à concorrência na OCDE. No entanto, estas novas regras não são necessariamente as que regulam a maior parte do volume de vendas atuais; grande parte será ainda vendida ao abrigo de contratos antigos que foram celebrados quando as normas aplicáveis eram outras. Até que estes contratos antigos caduquem, os indicadores da RPM podem mostrar uma imagem demasiadamente otimista da concorrência no setor da energia. Apesar de existirem novos operadores, o produtor de eletricidade historicamente estabelecido continua a servir 85% dos consumidores de eletricidade e a companhia de gás historicamente estabelecida serve 50% dos clientes de gás.

Os preços da eletricidade para as médias empresas estão entre os mais elevados da Europa (Figura 17) e têm revelado uma tendência ascendente devido precisamente aos contratos antigos. Mais de um terço das empresas portuguesas consideram que os custos da eletricidade constituem um grande ou muito grande obstáculo à sua atividade e 82% não apontam a existência de melhorias desde 2012 (INE, 2015). O aumento constante dos preços é também uma herança das fracas opções de política económica no passado, como a enorme dívida nas tarifas superior a 4 mil milhões de euros que está agora a ser progressivamente travada através de uma fixação de preços acima dos custos médios. A dívida nas tarifas apenas começou a registar uma descida em 2016 e continuará a exercer uma pressão ascendente nos preços nos próximos anos. Medidas mais fortes para a redução do âmbito de aplicação dos regimes de pagamentos antigos, mediante a renegociação dos contratos antigos e da aceleração dos prazos para a sua eliminação progressiva em direção a sistemas de preços garantidos, pode conduzir a preços mais competitivos no setor da energia.

Nas profissões liberais, tais como serviços de contabilidade, auditoria, jurídicos ou arquitetura, a concorrência continua a ser insuficiente e a regulamentação é mais restritiva do que a média da OCDE, como mostram os indicadores de Regulamentação dos Mercados de Produtos (RMP) da OCDE (Figura 18, Painel A). O Indicador da Restritividade do Comércio de Serviços (IRCS) da OCDE assinala a existência de obstáculos à concorrência do comércio internacional de serviços de contabilidade, auditoria e jurídicos. As disposições regulamentares que podem reprimir a concorrência e conduzir a rendas significativas

Figura 17. Preços da eletricidade
EUR por mil quilowatt-horas, 2015¹

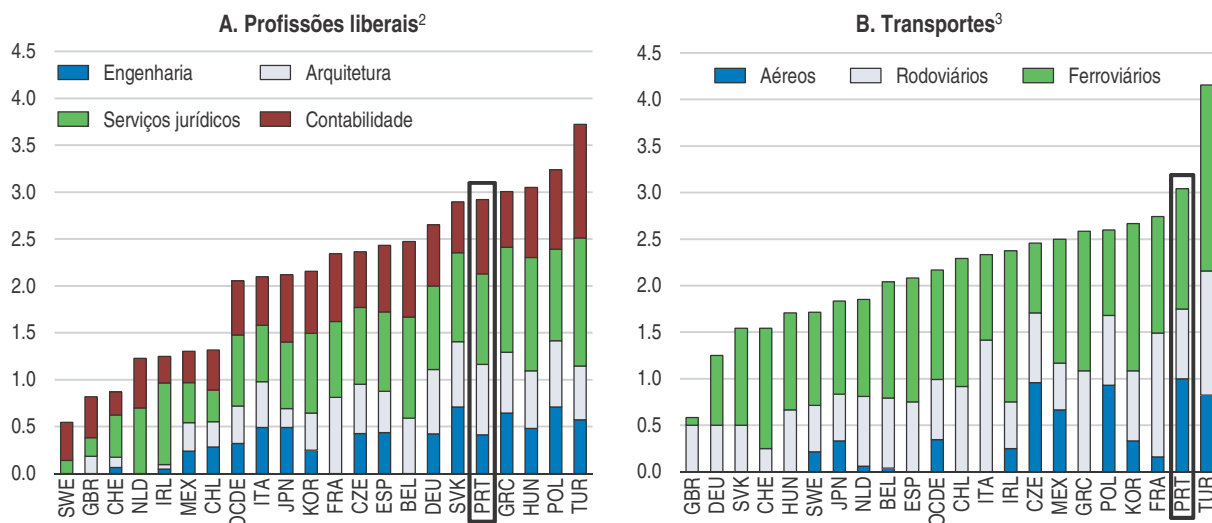


1. Preço médio nacional, sem impostos, para o primeiro semestre de cada ano para médios consumidores industriais (consumo anual entre 500 e 2000 megawatt-horas [MWh]). No caso da Itália, os dados dizem respeito a 2007 em vez de 2008 e abrangem dados a 1 de janeiro num consumo anual de 2 000 MWh.

Fonte: Eurostat (2016), "Electricity prices by type of user", Tables by Themes.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933447766>

Figura 18. Regulamentação dos setores de serviços
Escala do índice de 0 a 6, do menos restritivo ao mais restritivo, 2013¹



1. Os dados podem já não refletir a situação atual de países em processo de rápidas reformas. O agregado da OCDE é uma média não ponderada dos dados disponíveis (incluindo a Letónia).
 2. As medidas incluídas no índice abrangem restrições de acesso à profissão e normas de conduta.
 3. As medidas incluídas no índice abrangem restrições de acesso à profissão, participação do setor público, integração vertical, estrutura do mercado e controlos do preço.

Fonte: OCDE (2016), OECD Product Market Regulation Statistics (database).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933447779>

incluem a forte intervenção das ordens profissionais na regulamentação do acesso à profissão, um cenário que normalmente favorece aqueles que já se encontram integrados na ordem em detrimento de potenciais candidatos a entrar. A regulamentação por parte das ordens profissionais deve ser monitorizada de perto pelas autoridades públicas a fim

de evitar a existência de restrições excessivas ao acesso à profissão e para salvaguardar a concorrência. Os direitos exclusivos que reservam determinadas tarefas apenas a membros de uma profissão em particular, bem como regulamentações de preços e honorários ou do tipo de organização empresarial, restringem ainda mais a concorrência e devem por isso ser analisados. As restrições no acesso às profissões podem constituir um motivo para a afetação distorcida dos recursos que se verifica nos serviços das profissões liberais em Portugal (Dias et al., 2015).

Em 2013, foi aprovada uma nova lei-quadro que procedeu à reforma das regulamentações de 18 serviços das profissões liberais, tendo já sido publicados os estatutos de todas as ordens profissionais. Lamentavelmente, os estatutos são significativamente menos ambiciosos do que a lei-quadro em termos da abertura destes setores à concorrência. Os prestadores de serviços continuam a encontrar obstáculos no acesso à profissão, sendo também reduzida a concorrência transfronteiriça devido à regulamentação existente. Por exemplo, nos serviços profissionais de contabilidade, é necessário ter nacionalidade na UE para conseguir uma licença para exercer a atividade e existem restrições à detenção de participações em empresas de contabilidade, conjugadas com requisitos ao nível da nacionalidade e de licenciamento para os membros do conselho de administração e gerentes das empresas de contabilidade. O regime de investimento é igualmente complexo para os serviços jurídicos, embora não existam requisitos de nacionalidade para os advogados.

No setor dos transportes, a concorrência regista um nível inferior ao de outros países da OCDE e a regulamentação contrária à concorrência é muito restritiva (Figura 18, Painel B). Porém, regista-se uma evolução neste setor desde 2013. A companhia de transportes ferroviários de carga há muito estabelecida, a CP Carga, foi privatizada com êxito, o que é uma condição prévia para a concorrência nos serviços de transportes ferroviários de carga. Ao nível dos transportes urbanos, as subconcessões programadas para Lisboa foram canceladas e foram transferidas para a autarquia, enquanto as programadas para o Porto foram proteladas. No âmbito do transporte aéreo, o Estado vai manter a participação maioritária na maior companhia aérea de Portugal, a TAP. É necessária uma maior monitorização para conseguir compreender se estes desenvolvimentos podem dificultar o reforço da concorrência nestes setores. Além do mais, as frequentes alterações de políticas em Portugal podem diminuir a capacidade deste de atrair investimento direto estrangeiro, o que se encontra normalmente associado a benefícios em termos de produtividade (Arnold e Javorcik, 2009; Javorcik, 2004).

Nos portos, assistiu-se a uma redução do âmbito de aplicação dos regulamentos salariais e laborais que eram uma reminiscência dos dias em que o trabalho portuário era fisicamente mais exigente do que outro trabalho. Embora estas medidas tenham reduzido os custos para os operadores portuários, trouxeram apenas benefícios limitados para os utentes dos portos. Mais de 80% das empresas que recorrem a transportes marítimos não apontam a existência de qualquer melhoria desde 2012 (INE, 2015). As renegociações nas concessões dos portos visavam reduzir os custos dos utentes dos portos através de uma mobilização da concorrência, bem como reforçar os incentivos ao investimento, mas estas renegociações foram suspensas recentemente. Tem ainda de ser aprovada uma nova lei-quadro para os contratos de concessão dos portos. A incerteza decorrente das inversões de políticas está a travar investimentos que são urgentemente necessários por parte dos concessionários de portos. O avanço das renegociações das concessões poderia ainda gerar vantagens a jusante ao reforçar o âmbito da concorrência intraportuária entre os terminais e ao integrar acordos sobre o nível do serviço nos contratos de concessão, que não ocorreram no passado.

Investimento direto estrangeiro

As entradas de investimento direto estrangeiro (IDE) representam uma parte significativa do investimento nalguns setores. Durante 2012-2014, as entradas de IDE em domínios inexplorados ascenderam a cerca de 3,9% do investimento. Comparando as entradas de IDE com o investimento, o rácio é cerca de 20%, mas este valor pode ser considerado apenas como um limite superior, uma vez que as entradas financiaram também meras transferências de titularidade das participações e não constituíram investimento novo. A atração de mais IDE revela um potencial significativo para impulsionar o investimento. As reformas aprovadas desde a crise financeira impulsionaram a atratividade de Portugal como destino de IDE. No futuro, uma maior ênfase na continuidade das políticas pode reforçar a confiança e reduzir as incertezas, que constituem frequentemente um importante fator de ponderação para os investidores estrangeiros (ver, por exemplo, Ruane e Goerg, 1997, para o caso irlandês). Um acordo prévio bipartidário a favor de uma redução continuada da taxa de imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas foi recentemente descartado, alguns planos de privatizações foram protelados ou alterados após a sua assinatura, e existem debates sobre a restrição de acesso aos chamados bancos de hora individuais a setores em que esse banco seja parte das convenções coletivas. Esta medida constituiu um elemento importante na atribuição de uma maior flexibilidade às empresas, permitindo que um máximo de 150 horas por ano fossem utilizadas por acordo entre o trabalhador e a entidade patronal. Uma recente decisão de compensar alguns obrigacionistas do liquidado Banco Espírito Santo tem também sido considerada como prejudicial para a estabilidade política.

Os fundos estruturais da UE representam uma parte importante do investimento público, que diminuiu de 5% do PIB em 2010 para 2,1% em 2015. Nos 1,9% do PIB, o financiamento europeu representa agora 80% do investimento público de Portugal ou 12,5% do investimento total, apesar de nem todos os projetos financiados por aqueles fundos serem considerados investimento na aceção das contas nacionais. Foi recentemente concebida uma nova estratégia para a afetação destes fundos, designada de Portugal 2020, e esta visa apoiar a transformação estrutural da economia orientada para os setores exportadores. As principais áreas da despesa incluem o apoio à internacionalização das empresas transformadoras, a inovação e o reforço dos laços entre empresas e a comunidade científica. O Programa Nacional de Reformas de Portugal prevê um quadro para uma utilização mais eficaz dos fundos da UE (ver Caixa 3).

Custos de mão-de-obra

O panorama dos custos da mão-de-obra, que representam 19% dos custos das empresas portuguesas, continua a constituir um desafio. Os custos unitários de trabalho em relação à área do euro diminuíram 1,5% entre 2012 e 2015, mas registou-se um outro aumento de 5% no salário mínimo em janeiro de 2016 e novamente em janeiro de 2017. O salário mínimo tem vindo a tornar-se cada vez mais limitador (Banco de Portugal, 2015). O aumento de 2016 já tinha colocado o salário mínimo nos níveis salariais ou acima dos níveis salariais de 20% dos trabalhadores assalariados, e ultrapassa agora 60% do salário mediano (Figura 19, Painel A). Um aumento para os 600 euros, a ser decidido pelos parceiros sociais conforme previsto no programa do Governo, constituiria mais do que é atualmente recebido por 30% dos trabalhadores portugueses.

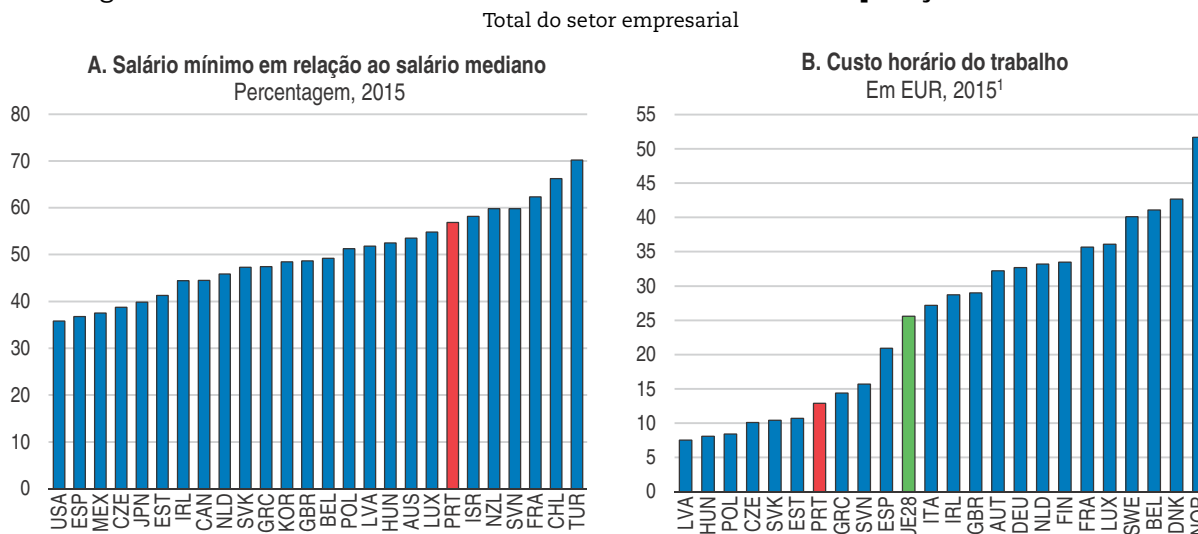
Caixa 3. Programa Nacional de Reformas de Portugal

O Programa Nacional de Reformas (PNR) de Portugal, de abril de 2016, constitui uma estratégia para o desenvolvimento a médio prazo para combater as restrições estruturais em três áreas principais: produtividade e competitividade; endividamento e coesão social, e redução da desigualdade.

Para a resolução destes problemas, foram definidas medidas específicas nos domínios das qualificações, inovação, valorização do território, modernização do Estado, capitalização das empresas, coesão social e igualdade. O PNR prevê objetivos e um calendário para a aplicação de um total de 140 medidas nestes domínios, com um orçamento total de 25 mil milhões de euros. As reformas previstas foram objeto de uma avaliação *ex ant* com o intuito de prever os seus efeitos a longo prazo.

No âmbito do PNR, o programa “Capitalizar” surge como o elemento abrangente de apoio a políticas de reforço e diversificação das fontes de financiamento para as empresas, nomeadamente para as jovens empresas. Exemplos destas medidas são o financiamento das etapas de constituição e arranque, através de desagravamentos fiscais para investidores individuais em empresas emergentes e medidas de apoio às PME e às empresas de média capitalização no acesso ao mercado de capitais. As medidas neste domínio pretendem igualmente contribuir para combater o crédito malparado através de um reforço de empresas viáveis. O eixo das qualificações do PNR prevê medidas para a redução da taxa de abandono escolar e do número dos que não estão empregados, nem se encontram integrados no sistema de ensino ou formação profissional (NEET). Nomeadamente, o programa “Qualifica” centra-se no ensino e formação de adultos, complementando o processo de certificação com formação.

Figura 19. Salário mínimo e custos da mão-de-obra em comparação internacional



1. 2014 para a Grécia.

Fonte: OCDE (2016), “Earnings: Minimum wages relative to median wages”, OECD Employment and Labour Market Statistics (database) e Eurostat (2016), “Labour costs annual data”, Eurostat Database.

Grandes aumentos salariais sem melhorias equivalentes na produtividade podem anular as melhorias de competitividade registadas anteriormente e serem incompatíveis com o objetivo de reforçar as exportações, apesar de poderem reduzir a desigualdade salarial (mas não necessariamente a desigualdade na distribuição dos rendimentos). Efetivamente, a quota de mercado descendente de Portugal no mercado das exportações registada entre 1996 e 2011 deveu-se em grande parte a fatores relacionados com o preço (Benkovskis, K. e Wörz, J., 2014). Os custos da mão-de-obra são agora inferiores aos da maioria dos países da Europa Ocidental, mas superiores aos da maioria dos países da Europa de Leste, sendo que alguns destes se comparavam favoravelmente em relação a Portugal em termos de proximidade aos principais mercados europeus (Figura 19, Painel B).

Outras pressões salariais podem advir de um possível ressurgimento das extensões administrativas das convenções coletivas a empresas que não estiveram envolvidas no processo de negociação. Em 2012, a prática generalizada destas extensões administrativas foi travada, em consonância com uma recomendação da OCDE (Quadro 5). Foi o resultado de uma nova exigência de que as convenções apenas poderiam ser aplicadas de forma extensiva se a empresa signatária representasse, no mínimo, 50% da mão-de-obra do setor, o que não era frequentemente o caso no passado. Em 2014, esta condição foi flexibilizada com a introdução de uma condição suficiente alternativa que exigia que 30% das empresas signatárias fossem PME. Uma vez que 99% das empresas em Portugal são PME, esta nova condição será fácil de cumprir. Desde então, as extensões administrativas voltaram a subir, mas não para os níveis registados em 2011. Entre 2014 e 2015, o número de trabalhadores abrangidos por convenções coletivas duplicou (CRL, 2016). As estimativas sugerem que os aumentos salariais decorrentes de extensões administrativas aumentaram as taxas de separação empregador-empregado reduziram as taxas de contratação, sugerindo que podem pôr em perigo a viabilidade dos projetos de investimento das empresas (Hijzen e Martins, 2016; Banco de Portugal, 2015). Condições mais exigentes ao nível da representatividade para as extensões administrativas e a possibilidade de optar pela não participação por parte das empresas individuais promoveria um melhor alinhamento da evolução salarial com a situação individual das empresas. Um recurso mais reduzido às extensões administrativas pode incentivar a entrada de novas empresas, bem como a concorrência nos mercados de produto, uma vez que uma forma de as novas empresas entrarem no mercado é pagando, durante algum tempo, salários mais baixos do que as empresas já estabelecidas (Capítulo 1).

Melhorar as qualificações

Em comparação com outros países europeus, em média, os cidadãos portugueses são pouco qualificados, um reflexo de décadas de um fraco desempenho do sistema de ensino (OCDE, 2006; Guichard e Larre, 2006). Apenas 43% da população em idade ativa e 67% dos jovens adultos concluíram o ensino secundário, a quarta taxa mais baixa da OCDE (Figura 20, Painel A). Apenas 33% dos jovens adultos em Portugal possuem habilitações ao nível do ensino superior, em comparação com a média da OCDE de 42%. Aumentar estes níveis de escolaridade comparativamente baixos será crucial para melhorar o bem-estar e aumentar os rendimentos (ver Figura 4). Melhores competências e qualificações reduzirão igualmente a crescente desigualdade na distribuição dos rendimentos ao fornecer oportunidades de remuneração mais elevadas para os trabalhadores atualmente pouco qualificados, que muitas vezes têm também um baixo nível de rendimento.

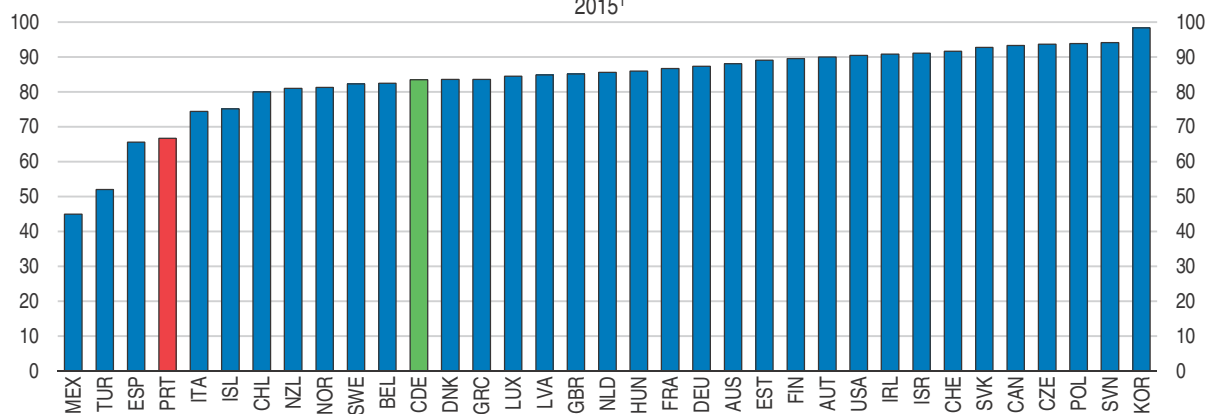
Quadro 5. Recomendações anteriores da OCDE para a melhoria do ambiente de negócios

Recomendações do Estudo Económico de 2014	Medidas tomadas desde 2014
Reforçar a concorrência nos setores não-transacionáveis, através de um aumento da reforma regulamentar.	Nenhuma medida tomada. Existe evidência de que a concorrência é fraca nos não-transacionáveis, incluindo na energia e nas profissões liberais. No setor dos transportes, os planos para as subconcessões de transportes urbanos em Lisboa foram canceladas e serão agora transferidas para a autarquia, enquanto as programadas para o Porto foram proteladas. O Estado vai manter a participação maioritária na maior companhia aérea de Portugal, a TAP.
Antecipar a eliminação dos sistemas de produção de energia elétrica com preços garantidos.	Nenhuma medida tomada desde 2014.
Promover a negociação salarial ao nível das empresas, inclusive através da eliminação das extensões administrativas das convenções coletivas de trabalho.	As condições para as extensões administrativas das convenções coletivas negociadas foram flexibilizadas em 2014, o que pode conduzir a um ressurgimento destas extensões no futuro.
Melhorar as ligações existentes entre os investigadores das universidades e o setor privado. Ponderar a possibilidade de reembolsar créditos fiscais de I&D, ou prolongar o período de reporte.	Nenhuma medida tomada desde 2014.

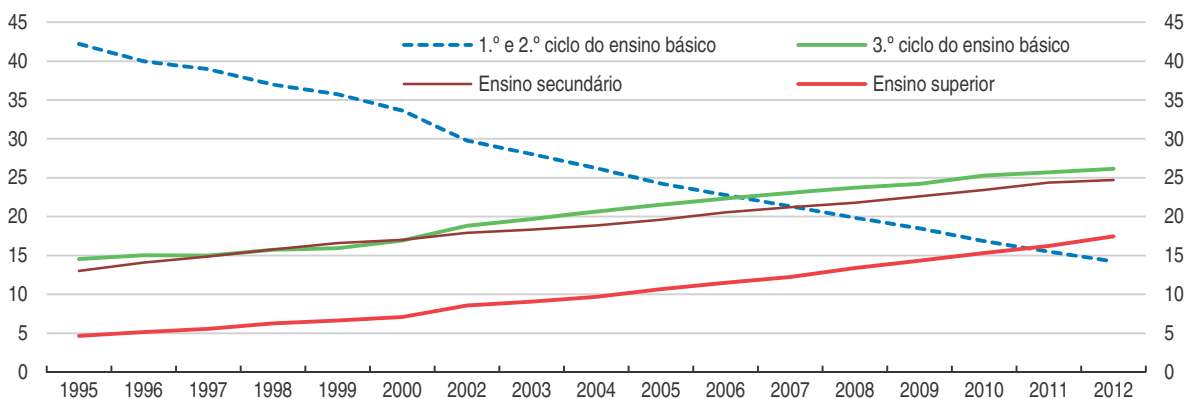
Figura 20. Continua a ser prioritário aumentar as qualificações

Percentagem

A. Pessoas com idade entre 25 e 34 anos que concluíram, no mínimo, o ensino secundário 2015¹



B. Distribuição dos trabalhadores por nível de escolaridade



1. O agregado da OCDE é uma média não ponderada; a Letónia está incluída e o Japão excluído (sem dados disponíveis).

Fonte: OCDE (2016), “Educational attainment and labour-force status”, *OECD Education Statistics (database)* e A. Almeida et al. (2016), “Ensino superior: benefícios económicos e não económicos”, relatório do estudo encomendado pela Fundação Francisco Manuel dos Santos e pelas Universidades de Aveiro, Minho/NIPE e Porto/CIPES.

Melhorar as competências irá igualmente conduzir a um maior crescimento económico ao mitigar as insuficiências de qualificações sentidas pelas empresas portuguesas. Mais de dois terços destas empresas consideram que encontrar trabalhadores com qualificações adequadas é um obstáculo às suas atividades (INE, 2015). Ao mesmo tempo, os incentivos para investir em qualificações são escassos devido à elevada taxa de desemprego e à fraca qualidade do emprego. Uma solução para este círculo vicioso implica medidas simultâneas tomadas ao nível das oportunidades de ensino e do desempenho do mercado de trabalho. Embora irá demorar algum tempo a resolver estes problemas históricos, Portugal deve prosseguir os esforços desenvolvidos até agora e que resultaram em rápidas melhorias (Figura 20, Painel B).

Uma forma para resolver o problema das baixas qualificações e competências de quem já abandonou o sistema de ensino é alargar a educação de adultos, quer dos trabalhadores como dos desempregados. Porém, a experiência demonstra que é difícil integrar em planos de formação de adultos aqueles que mais precisam deste tipo de educação, uma vez que as taxas de adesão entre os trabalhadores mais velhos e os menos qualificados são inferiores relativamente a outros grupos de trabalhadores (OCDE, 2015; EWCS, 2015). Acresce ainda que os trabalhadores portugueses recebem menos formação no local de trabalho do que o que se verifica noutros países. Uma iniciativa recente do Governo, o *Cheque Formação*, fornece apoio financeiro a trabalhadores, a quem procura emprego e a empresas no âmbito da formação de adultos. Este regime pode ser útil para a resolução das necessidades de formação imediatas das empresas, mas dado tratar-se de uma novidade o seu êxito deve ser monitorizado e avaliado de perto.

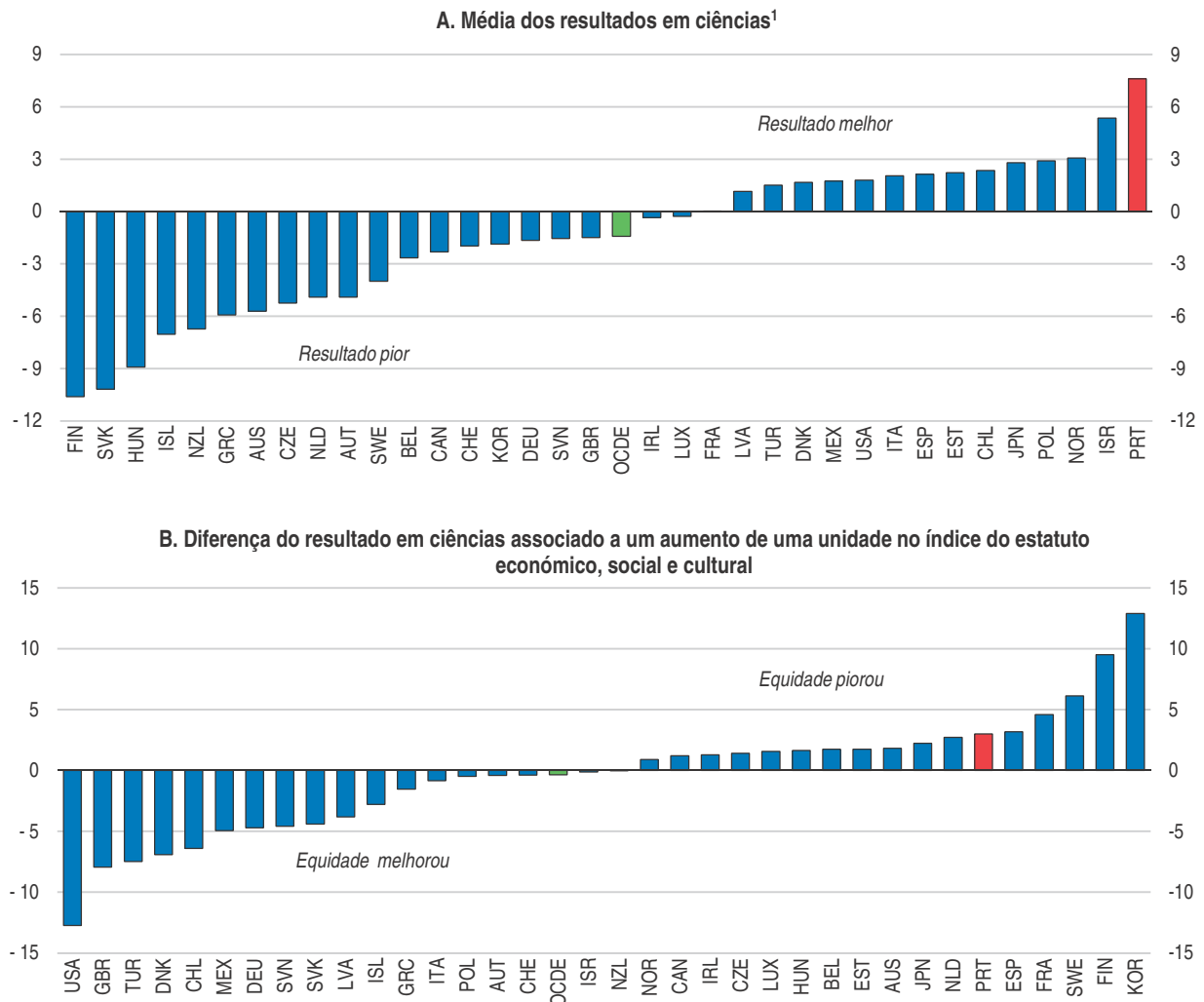
No que respeita aos jovens, aperfeiçoar o sistema de ensino constitui o fator crucial para melhorar as qualificações, podendo conduzir a um futuro melhor para muitos jovens pouco qualificados e à sua melhor integração na sociedade. O desempenho dos alunos de 15 anos de idade melhorou, e está agora acima da média da OCDE (PISA, 2016b). Para além do desempenho médio, os resultados da aprendizagem são heterogéneos e estão associados ao estatuto socioeconómico dos alunos. Esta relação é superior à média da OCDE e tem vindo a acentuar-se na última década (Figura 21). Acresce ainda que os alunos menos favorecidos revelam uma maior probabilidade de repetir o ano escolar e uma menor probabilidade de concluir o ensino superior em relação à média dos países da OCDE, o que sugere a existência de problemas em matéria de equidade (ver Capítulo 2). As experiências de outros países revelam que as melhorias no desempenho médio podem ser indissociáveis de melhores oportunidades para todos os cidadãos, incluindo para os menos privilegiados em termos das suas origens socioeconómicas. O México e a Turquia, os únicos dois países da OCDE com um nível de conclusão do ensino secundário inferior ao de Portugal, registaram uma evolução similar à de Portugal no que respeita aos resultados da aprendizagem entre 2003 e 2012, mas conseguem ao mesmo tempo aumentar o nível de equidade do sistema de ensino (PISA, 2014). O Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar, lançado recentemente, prevê medidas direcionadas aos alunos em risco, com um foco em particular no ensino básico.

Reduzir as taxas de reprovação escolar e de abandono escolar

Em Portugal, a taxa de abandono escolar precoce entre os jovens com idade entre os 18 e os 24 anos caiu significativamente dos 63% registados em 1991 para 14% em 2015; porém, esta é ainda uma taxa elevada em comparação com outros países europeus (Figura 22; CNE, 2015; Conboy, 2015). Uma incidência elevada da reprovação escolar prejudica os

Figura 21. Os resultados da aprendizagem podem ser melhorados

Alteração entre 2006 e 2015



1. A tendência média a três anos é a taxa de variação, por cada período de três anos, entre a primeira pontuação PISA disponível e a pontuação de 2015. Para países e economias com mais do que uma pontuação disponível, a tendência média a três anos é calculada através de uma regressão linear.

Fonte: OCDE (2016), PISA 2015 Results: Excellence and Equity in Education (Vol. I).

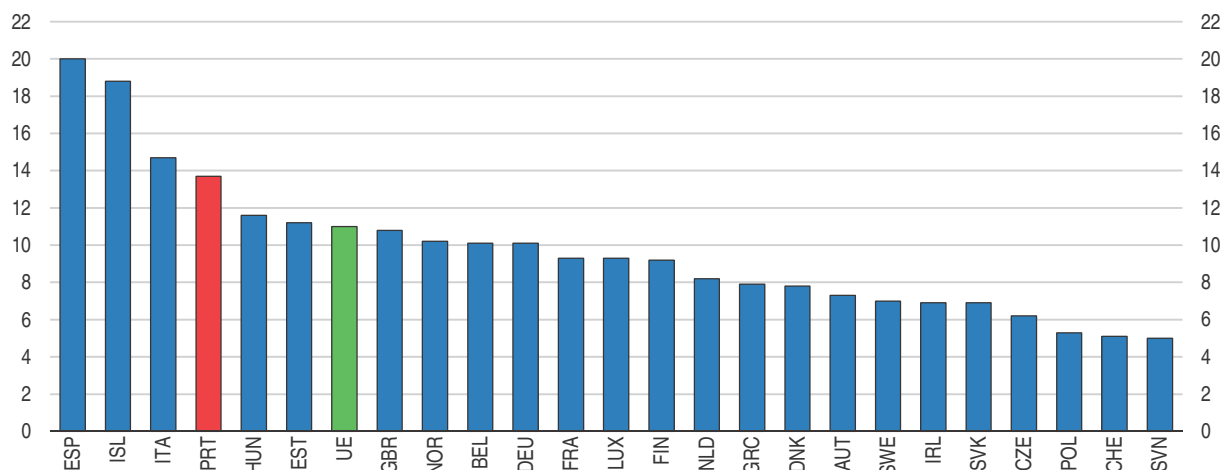
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933447800>

resultados de aprendizagem em Portugal. Até aos 15 anos, 34% dos alunos repetiram o ano escolar pelo menos uma vez face à média de 12% da OCDE e, no grupo etário abaixo dos 12 anos, a taxa de reprovação escolar de Portugal é uma das mais elevadas da OCDE. Os dados internacionais não confirmam os benefícios da reprovação escolar para os resultados de aprendizagem; no entanto, a repetição de ano exacerba as desigualdades (Eurydice, 2011; CNE, 2015). Em Portugal, mais de 50% dos jovens de 15 anos menos favorecidos em termos socioeconómicos informaram ter repetido de ano pelo menos uma vez, em comparação com a média de 20% da OCDE (OCDE, 2015). Além do mais, a reprovação escolar é um forte indício do abandono escolar precoce.

O abandono escolar antes de concluir o ensino secundário significa que os alunos não atingem o seu potencial, exacerba as desigualdades e reduz a base de competências da força de trabalho. Do ponto de vista orçamental, constitui igualmente uma utilização

Figura 22. A taxa de abandono escolar precoce é elevada

Percentagem da população com idade entre os 18 e os 24 anos que concluiu no máximo o 3.º ciclo do ensino básico e que não está envolvida em ensino ou formação adicional¹



1. A taxa de abandono escolar precoce de Espanha abrange “desistências da escola”. O Reino Unido não possui um objetivo nacional.
 Fonte: Eurostat (2016), “Youth education and training”, Eurostat Database e Comissão Europeia (2014), “Overview of Europe 2020 Targets”, http://ec.europa.eu/europe2020/targets/national-targets/index_en.htm.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933447815>

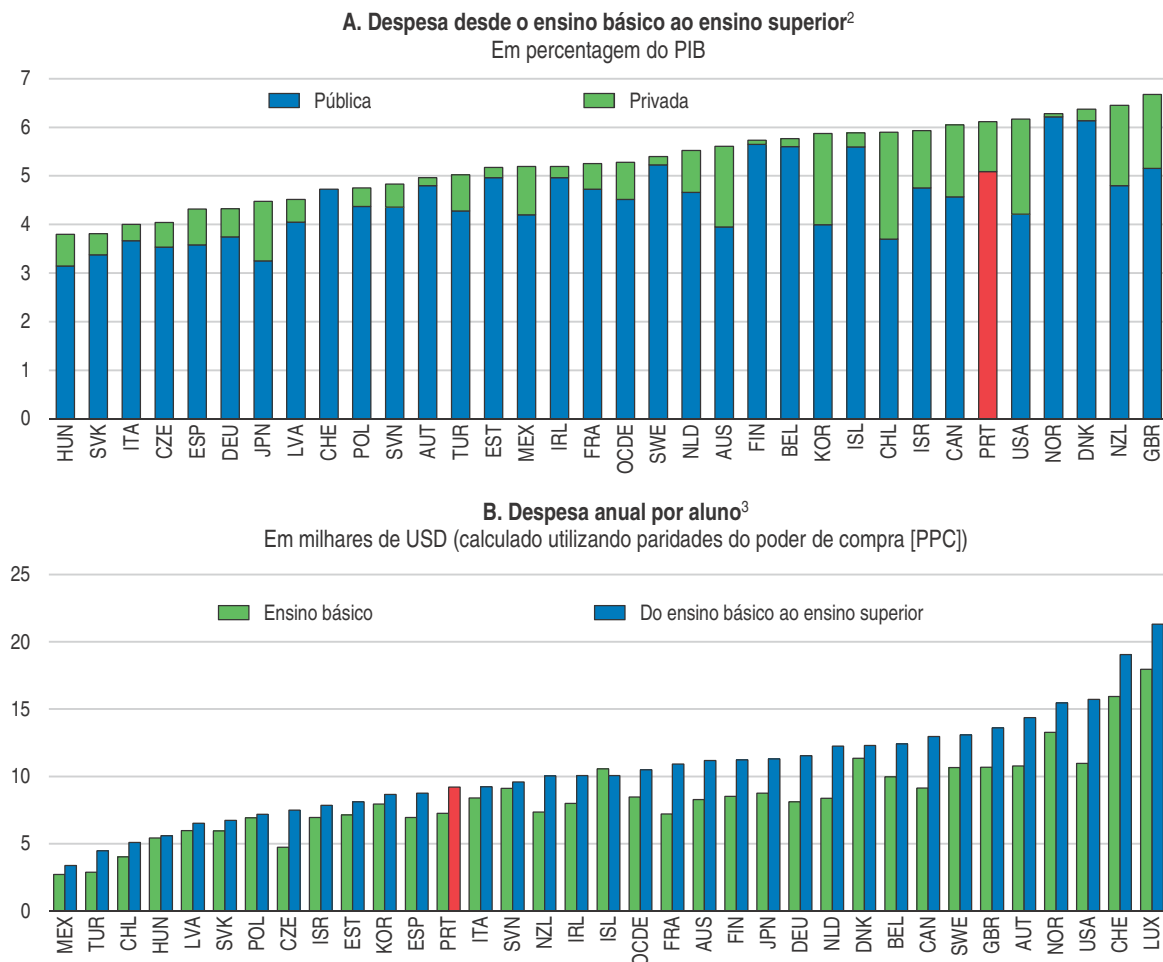
deficiente dos recursos. Além da perda do bem-estar associada a uma maior exclusão, pobreza e desigualdade, medidas que promovam oportunidades de emprego e o apoio monetário a quem abandonou o ensino podem revelar-se mais dispendiosas e menos eficazes mais tarde, durante a vida ativa daqueles, do que um aumento dos esforços no sistema de ensino (Comissão Europeia, 2013). A identificação precoce de alunos em risco, proporcionando-lhes um apoio individualizado, constituiria um modo de reduzir as taxas de abandono escolar. O plano do Governo de introduzir uma componente de acompanhamento dos alunos que repetiram de ano pelo menos duas vezes constitui um passo na direção certa, mas uma intervenção antecipada provavelmente teria um maior sucesso (Nusche et al., 2015).

Melhorar a qualidade e a equidade no ensino

Os esforços em curso para expandir o ensino pré-primário revelam uma evolução e devem ser prosseguidos. As crianças com origens socioeconómicas menos favorecidas devem passar a ser o alvo prioritário. Garantir bons padrões de qualidade no ensino pré-primário é igualmente fundamental tendo em conta os indícios de que, ao contrário do que acontece noutros países da OCDE, a inscrição no ensino pré-primário não constitui *per se* um indicador de uma menor taxa de reprovação escolar mais tarde e de que os benefícios dos cuidados e do ensino na primeira infância dependem da sua qualidade (Reis e Pereira, 2015; OECD 2012a).

Reduzir a elevada percentagem de alunos que apresentam resultados negativos vai exigir uma reafetação dos recursos. A despesa com o ensino situa-se acima da média da OCDE em relação ao PIB, mas a despesa anual por aluno situa-se entre as mais baixas (Figura 23). Poderia aumentar-se a despesa no ensino pré-primário e no ensino básico, onde é particularmente baixa, apesar de os dados demonstrarem que a taxa de retorno do investimento em capital humano ser mais elevada nos primeiros anos de escolaridade (OCDE, 2016a, Heckman e LaFontaine, 2007; Nusche et al., 2015).

Figura 23. Afetação dos recursos no ensino
2013¹



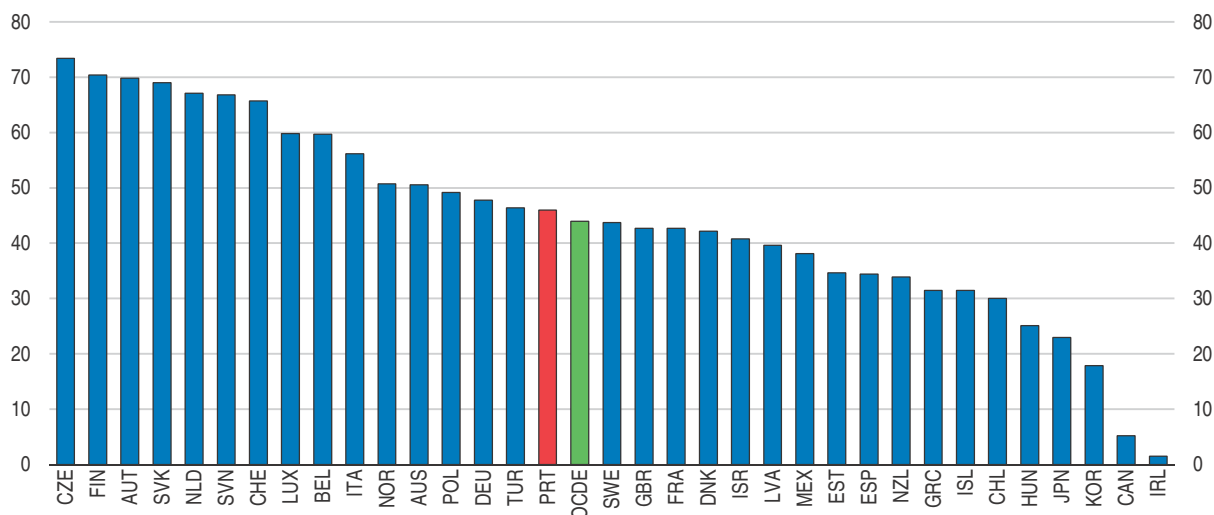
1. Despesa em 2012 para Canadá e 2014 para Chile. O agregado da OCDE é uma média não ponderada dos dados mostrados (incluindo a Letónia).
 2. Despesa pública apenas para a Suíça.
 3. Instituições públicas apenas para Chile, Irlanda, Itália e Suíça. Instituições públicas apenas ao nível do ensino superior para Canadá, Luxemburgo e República Eslovaca.
- Fonte: OCDE (2016a), *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933447820>

Desenvolver o ensino e formação vocacional e profissional


A formação ao nível do ensino secundário orientada para o trabalho conduz frequentemente a melhores perspectivas de emprego do que a formação orientada academicamente para os alunos que não pretendem prosseguir os estudos (CEDEFOP, 2013). Portugal tem tradicionalmente favorecido os programas generalistas que visam a preparação para o ensino superior, mas esta tendência do passado tem vindo a ser alterada pela expansão recente do ensino e formação vocacional e profissional. Em 2014, 46% dos alunos do ensino secundário estavam inscritos em cursos vocacionais e profissionais, o que se situa próximo da média da OCDE (Figura 24). A oferta destes cursos tem vindo a ser alargada a uma grande variedade de áreas qualificadas, como eletrónica e automatização, informação e comunicação, tecnologias e energias renováveis (OCDE, 2015). Estão em curso outros esforços para aumentar a atratividade do sistema de

Figura 24. **Taxas de inscrição em ensino e formação profissionais ao nível do ensino secundário**
 Percentagem de alunos, 2014¹



1. 2013 para Canadá, Irlanda, Islândia e Países Baixos; não existem dados disponíveis para os Estados Unidos. O agregado da OCDE é uma média não ponderada.

Fonte: OCDE (2016a), *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933447837>

ensino e formação e profissional e reforçar as suas ligações às necessidades do mercado de trabalho. Foram recentemente criados cursos técnicos de dois anos no ensino pós-secundário (Cursos Técnicos Superiores Profissionais – TeSP) e tanto a inscrição como a participação do setor privado nestes cursos têm sido fortes.

A administração do sistema de ensino e formação vocacional e profissional de Portugal continua fragmentada, não obstante os esforços políticos recentes de o abranger num único quadro jurídico. É possível simplificar o sistema, o que provavelmente resultaria numa redução do grande número de cursos de ensino e formação vocacionaloferecidos. A situação atual é favorável a sobreposições, ineficiências e à oferta de opções de formação que não refletem as necessidades do mercado de trabalho (Pedroso, 2011). Dois sistemas públicos quase paralelos são geridos pelo IEFP (Instituto do Emprego e Formação Profissional) e pelo Ministério da Educação. Os cursos do IEFP possuem um elemento mais forte de formação dual, conjugando o ensino em sala de aula com a experiência prática em empresas. Consequentemente, estes cursos têm uma ligação mais forte ao mercado de trabalho do que os cursos de ensino e formação vocacional geridos pelo Ministério da Educação, relativamente aos quais não existe qualquer avaliação sistemática do desempenho dos participantes no mercado de trabalho. O Ministério da Educação criou recentemente as Escolas Profissionais de Referência Empresarial concentradas em setores prioritários, com um forte componente técnica. Além disso, os cursos de ensino e formação e profissional podem também ser fornecidos por prestadores de serviços de formação privados, incluindo empregadores e sindicatos, com financiamento público parcial. Embora exista um processo de certificação, foram levantadas algumas dúvidas quanto ao controlo da qualidade efetiva destes cursos (OCDE, 2015).

A capacidade de monitorizar o ensino e formação e profissional pode ser melhorada através da criação de indicadores que supervisionem o desempenho no mercado de trabalho de quem conclui o ensino e formação e profissional. Estes indicadores devem ser

desagregados por percurso de ensino e formação e profissional, curso e entidade formadora. Estes indicadores devem ser ainda compilados regularmente e utilizados na avaliação das políticas com vista a uma simplificação da oferta e a um aumento da qualidade de ensino e formação e profissional. Os indicadores devem ainda ser utilizados para alinhar as escolhas dos alunos com as necessidades do mercado de trabalho em termos de orientação profissional, desde o momento em que estes concluem o ensino básico. Todos os cursos de ensino e formação e profissional devem ser objeto de avaliações sistemáticas da qualidade, incluindo os que são geridos pelo Ministério da Educação.

As pessoas que concluem cursos de ensino e formação vocacional e profissional têm melhores perspectivas de emprego em países onde estes programas contêm igualmente aprendizagem em contexto laboral nas empresas, como é o caso da Alemanha, Áustria, Dinamarca, Noruega, Países Baixos e Suíça (OCDE, 2015). Contratos de formação remunerada entre formandos e empregadores, em vez de contratos celebrados entre as escolas ou centros de formação e as empresas pela aprendizagem em contexto laboral, incentivam a aprendizagem dos formando e aumentam os incentivos para os empregadores fornecerem formação de boa qualidade. Aprender com as experiências destes países pode melhorar a qualidade do ensino e formação vocacional e profissional em Portugal. O salário mínimo comparativamente elevado de Portugal, atualmente em cerca de 60% dos salários medianos, pode exigir incentivos financeiros para as empresas que participam num sistema deste tipo. No entanto, em algumas regiões portuguesas pode ser problemático encontrar empresas para colaborar neste sistema. Os alunos destas regiões poderiam ser direcionados para grandes organizadores privados de ensino e formação e profissional, de qualidade reconhecida, possivelmente com algum apoio financeiro para as deslocações.

Melhorar os sinais do mercado de trabalho e os incentivos ao investimento em qualificações

Embora o desempenho do sistema de ensino, incluindo o ensino e formação vocacional e profissional e a formação de adultos, possam proporcionar oportunidades para aumento as qualificações, estas oportunidades apenas serão úteis se as pessoas aderirem às mesmas. Perspetivas de emprego e qualidade no trabalho, bem como a sua ligação à formação, são por isso cruciais para aumentar as qualificações, na medida em que conseguir um melhor trabalho é um fator principal de motivação para a aquisição de qualificações e investir em educação. Lamentavelmente, as perspectivas do mercado de trabalho são desoladoras. A taxa de desemprego de Portugal continua a ser uma das mais elevadas da OCDE. Os jovens, que possuem maior potencial de melhorarem o seu capital humano relativamente a outros grupos etários, são particularmente afectados. Um terço dos jovens com menos de 24 anos e mais de um quarto dos que têm menos de 30 anos encontram-se desempregados. Os incentivos para investir em qualificações são baixos, pois estas não reduzem necessariamente as perspectivas de desemprego. De fato as taxas de desemprego não são inferiores para quem concluiu o ensino secundário e o ensino pós-secundário não superior. Apenas os que concluíram o ensino superior revelam taxas de desemprego inferiores.

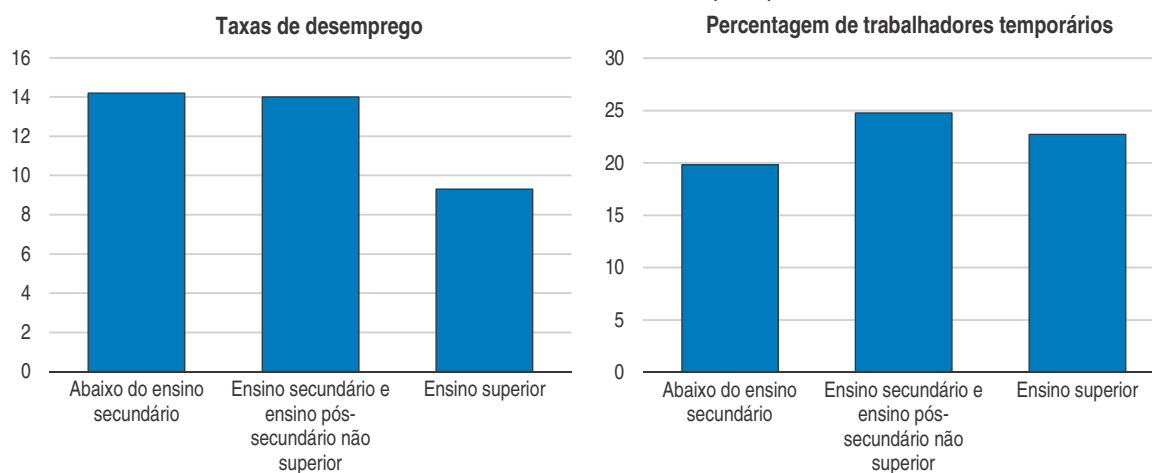
Além disso, o mercado de trabalho encontra-se extremamente segmentado entre contratos a termo certo e contratos sem termo. O motivo principal para o elevado nível de segmentação do mercado de trabalho é a enorme diferença no nível de proteção ao emprego que existe entre estes dois tipos de contrato (OCDE, 2012; OCDE, 2014b; Carneiro, Portugal e Varejão, 2014). Para os recém-entrados no mercado de trabalho, esta

segmentação reduz a probabilidade de conseguir um contrato sem termo. Melhores qualificações também não reduzem as probabilidades de trabalhar com contratos a termo (Figura 25, Painel A). Na realidade, os contratos a termo certo têm funcionado como uma ratoeira, em vez de serem um primeiro passo para um emprego mais estável, mesmo para quem possui boas qualificações. Entre os países da UE, Portugal tem uma das percentagens mais elevadas de jovens trabalhadores com contratos a termo, sendo esta uma situação recorrente, mesmo entre quem concluiu o ensino superior (Figura 25, Painel B). A elevada incidência de contratos a termo reduz os incentivos para investir em capital humano e reduz os incentivos para a formação no local de trabalho, tanto para os trabalhadores como para os empregadores.

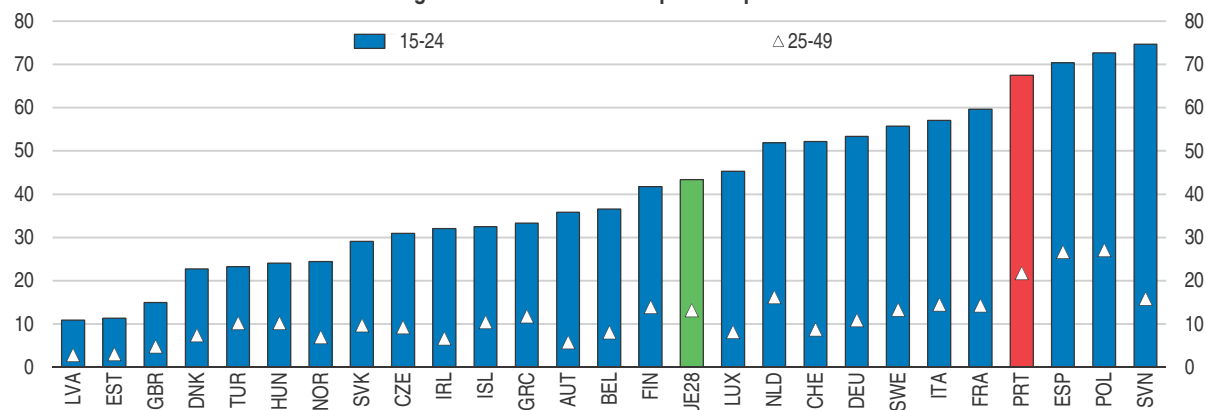
Figura 25. **O mercado de trabalho continua segmentado**

Percentagem, 2015

A. Por nível de escolaridade (15-64)



B. Percentagem de trabalhadores temporários por faixa etária



Fonte: Eurostat (2016), "LFS series – detailed annual survey results", Eurostat Database.

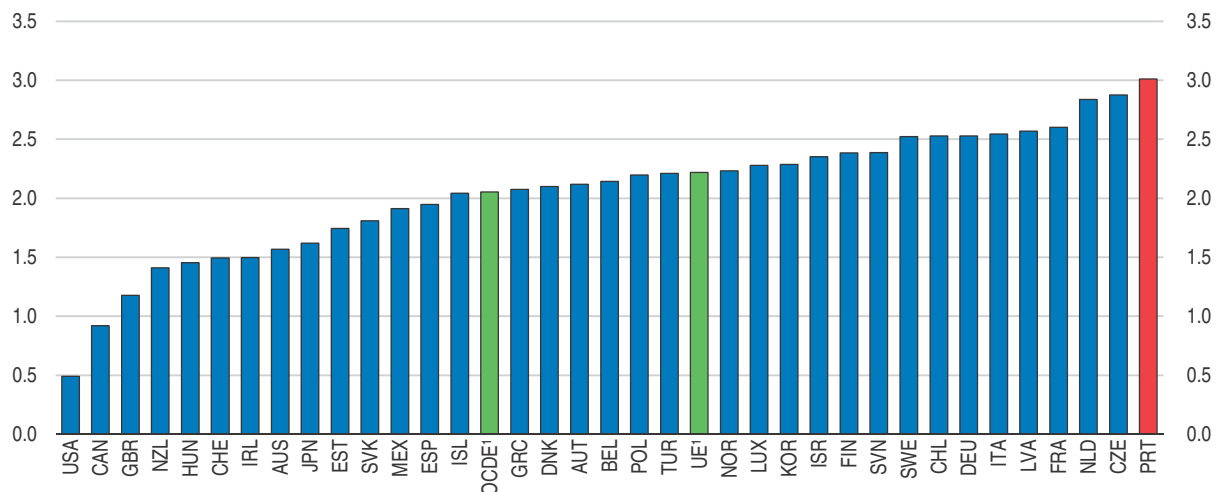
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933447842>

A Constituição portuguesa estabelece limites rígidos às opções disponíveis para reduzir a segmentação do mercado de trabalho, e grande parte, ou até mesmo tudo o que poderia ser conseguido sem uma revisão constitucional, já foi feito. As reformas significativas que foram realizadas desde 2011 reduziram a rigidez do mercado de trabalho em muitos aspetos, tais como a redução de indemnizações por despedimento, a redução da

complexidade processual dos despedimentos e a flexibilização dos horários de trabalho através da introdução de um banco de horas. Estas reformas tiveram um impacto positivo e devem ser mantidas. No entanto, aspetos fundamentais da rigidez do mercado de trabalho continuam intactos, nomeadamente devido às limitações impostas pela Constituição (Figura 26).

Figura 26. A proteção ao emprego continua a ser elevada

Proteção dos trabalhadores permanentes em relação ao despedimento individual, escala do índice 0-6 das restrições mais reduzidas às mais elevadas, 2013



1. Médias não ponderadas, incluindo a Letónia. A UE abrange os países que são igualmente membros da OCDE.

Fonte: OCDE (2016), “Employment Protection Legislation”, *OECD Employment and Labour Market Statistics* (database).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933447855>

Quadro 6. Recomendações anteriores da OCDE em matéria de políticas do mercado de trabalho e do ensino

Recomendações do Estudo Económico de 2014	Medidas tomadas desde 2014
Continuar a aumentar as políticas ativas do mercado de trabalho (PAMT) e monitorizar de perto o desempenho do programa.	Um maior recurso aos serviços digitais permitiu melhorias em termos de eficácia e uma maior capacidade de abranger os que não estão empregados, nem se encontram integrados no sistema de ensino ou formação profissional (NEET). A despesa em PAMT aumentou, apesar de a despesa por desempregado continuar a ser baixa. Foi elaborado um projeto de avaliação dos programas de PAMT, mas neste estudo mantém-se a recomendação de uma avaliação sistemática dos resultados do programa.
Aumentar a educação de adultos e os programas de regresso à escola com o intuito de ajudar os desempregados e as pessoas que têm a necessidade de adquirir qualificações relevantes.	O Governo lançou um novo programa, denominado QUALIFICA, que visa alargar a rede de centros de formação de adultos e abarcar uma maior percentagem da população adulta, elevar a participação na aprendizagem ao longo da vida, e garantir que o processo de certificação de competências baseada na experiência laboral inclui ensino ou formação formal. No “Passaporte QUALIFICA” serão registadas as qualificações formais e informais obtidas ao longo do tempo, constituindo assim uma base para oportunidades de formação modulares e flexíveis.

Por conseguinte, reformas adicionais na regulamentação do mercado de trabalho necessitariam de um consenso alargado e levariam tempo a concretizar. Ainda assim, será útil iniciar um debate alargado sobre quais são as melhores políticas para o mercado de trabalho. Nomeadamente, os efeitos distributivos do atual *status quo* raramente são

debatidos e é crucial reduzir a diferença em termos de proteção existente entre os dois segmentos do mercado de trabalho (Saint-Paul, 1997; Bernal-Verdugo et al., 2012; Sestito e Viviano, 2016). Por exemplo, Itália introduziu recentemente um novo contrato sem termo com uma indemnização por despedimento que aumenta progressivamente com a duração de permanência no posto trabalho. Este novo contrato conduziu a um aumento de 5% do valor bruto de novas contratações e diminuiu a resistência das empresas em oferecer postos de trabalho sem termo a trabalhadores que ainda não tenham passado por um período experimental (Sestito e Viviano, 2016). Mesmo para os trabalhadores que têm um contrato sem termo, a inflexibilidade atual cria desincentivos para mudar de emprego, ao passo que uma melhor correspondência entre qualificações e postos de trabalho poderia melhorar as perspetivas de carreira do trabalhador, bem como a sua satisfação no trabalho.

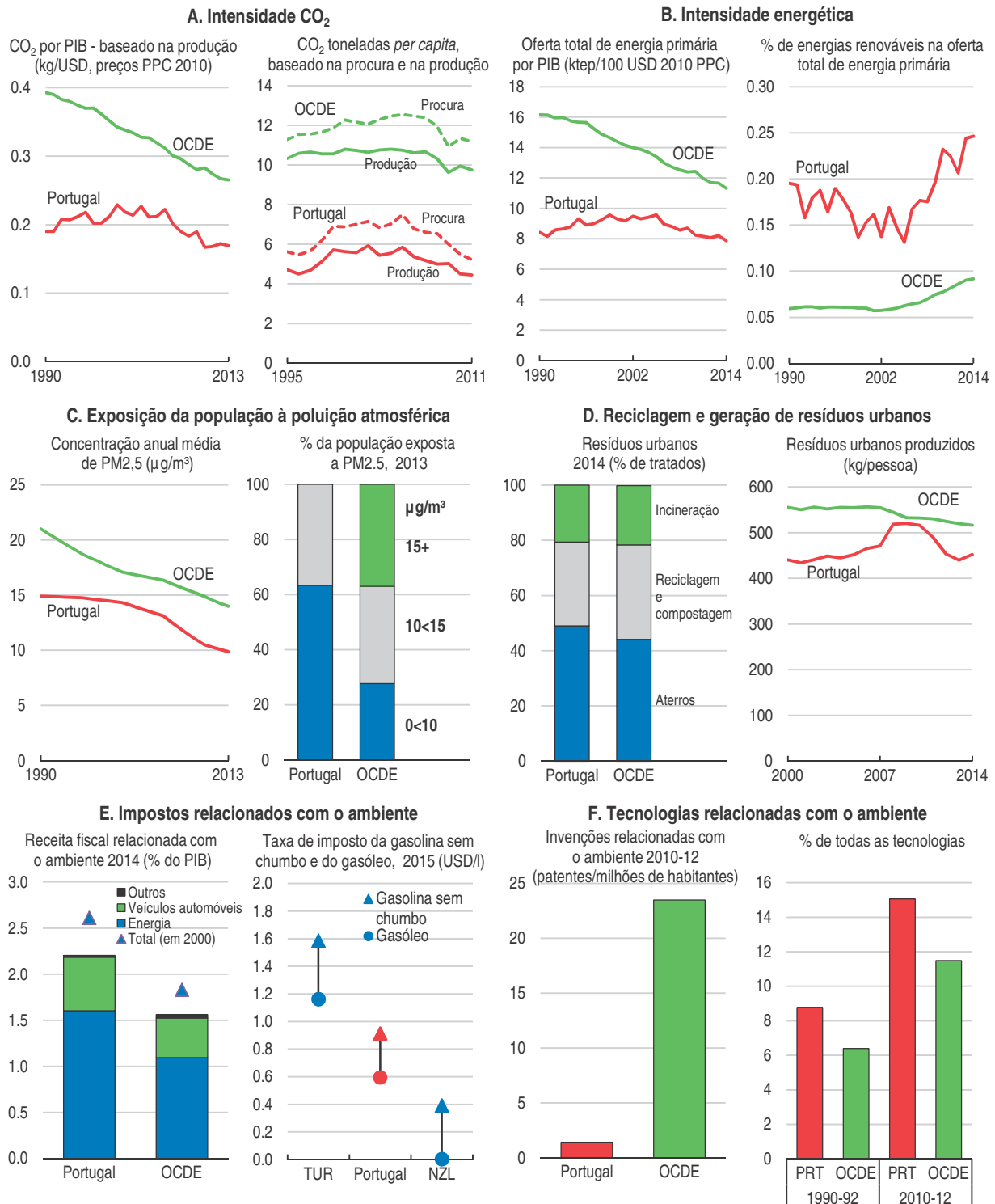
Tornar o crescimento mais sustentável

Em Portugal, as emissões de gases com efeito de estufa (EGE) por unidade do PIB situam-se muito abaixo da média da OCDE e, durante a recente recessão, as emissões caíram mais do que a produção global (Figura 27). A intensidade de carbono da economia tem vindo a diminuir desde 2000, à medida que aumenta a contribuição das energias renováveis. Em 2014, a contribuição média das energias renováveis para a produção de eletricidade ficou perto dos 60%, cerca de metade da produção de energia hídrica. As energias renováveis forneceram cerca de um quarto da oferta total de energia primária, do qual pouco mais de metade resulta da utilização de resíduos e de biocombustíveis na produção de eletricidade e de calor. Um desafio que se coloca será continuar a evoluir com base neste progresso e ao mesmo tempo minimizar os custos. Os resultados conseguidos anteriormente no setor da produção de eletricidade a partir de fontes de energias renováveis foram acompanhados de significativas rendas ao produtor, devido a elevadas tarifas de alimentação garantidas e a uma concorrência insuficiente. Estes regimes de remuneração antigos já não são disponibilizados aos novos operadores, mas continuam a constituir rendas consideráveis para os operadores há muito estabelecidos. No futuro, terão de ser encontradas políticas economicamente mais rentáveis para continuar a reduzir a pegada de carbono da economia.

Portugal fez rápidos progressos na qualidade da água potável, mas existem ainda alguns distritos onde, em 2013, menos de 95% da água era considerada segura (Simas, 2014); em 2003, a maior parte do país estava nesta categoria. Embora a legislação portuguesa preveja o princípio de recuperação dos custos, as taxas de água cobradas aos consumidores não cobriram as despesas, colocando as autoridades locais em dívida perante os sistemas de gestão da água, e cerca de 20% dos consumidores de água ainda não são abrangidos por estações de tratamento de águas (MAOTE, 2014).

A qualidade do ar em Portugal é melhor do que na maioria dos países da OCDE, com relativamente poucas pessoas a estarem expostas a níveis de poluição atmosférica com partículas microscópicas suscetíveis de prejudicar a saúde. No entanto, o estudo sobre o peso global da doença (*Global Burden of Disease*) indica que em 2013 cerca de 3300 mortes prematuras foram estatisticamente imputáveis à poluição atmosférica exterior (Banco Mundial/IHME, 2016).

Figura 27. Indicadores do crescimento “verde”: Portugal



Fonte: OCDE (2016), Green Growth Indicators (database). Para obter metadados pormenorizados, clique aqui.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933447866>

Até ao início do século, Portugal gerou significativamente menos resíduos domésticos do que a média da OCDE, altura em que os níveis de aumento acompanharam o rápido crescimento económico enquanto a média da OCDE diminuía. O declínio sentido após a forte recessão parece ter parado. Os aterros continuam a ser a forma mais comum de eliminação dos resíduos, apesar da introdução de um imposto diferenciado sobre os resíduos. Muitas vezes, as autoridades responsáveis pela eliminação de resíduos não transferiram estes encargos para as famílias, limitando o respetivo efeito de incentivo.

Principalmente devido a uma maior tributação da energia, Portugal gera receitas significativamente mais elevadas de tributação ambiental do que a média da OCDE, e um pouco mais elevada do que a média europeia. Os impostos sobre os combustíveis aumentaram ainda mais em 2016, mas continuam a ser inferiores para o gasóleo relativamente à gasolina, apesar da inexistência de uma justificação ambiental para que assim seja (Harding, 2014). Porém, créditos fiscais, subsídios e isenções são amplamente utilizados e, por vezes, setores específicos ou grupos específicos de pessoas estão isentos da tributação ambiental (OCDE, 2011). Por exemplo, devem ser analisadas as taxas reduzidas de imposto sobre os combustíveis aplicáveis à agricultura e às pescas. Como parte da reforma fiscal “verde”, desde 2015 tem sido aplicado um imposto sobre as emissões de carbono à utilização de produtos petrolíferos em setores não abrangidos pelo Regime de Comércio de Licenças de Emissão (RCLE), com as taxas indexadas aos preços do carbono nos termos do RCLE da UE, e com aplicação de um valor mínimo.

Relativamente ao desenvolvimento de novas tecnologias do ambiente, de uma forma geral, Portugal depende dos resultados dos trabalhos de investigação estrangeiros, como demonstram as taxas reduzidas de registo de patentes ambientais. A percentagem de patentes relacionadas com o ambiente no número total de patentes tem sido relativamente elevada.

Bibliografia

- Adalet McGowan, M. e D. Andrews (2016a), “Insolvency Regimes and Productivity Growth: A Framework for Analysis”, *OECD Economics Department Working Papers*, N.º 1309, OECD Publishing, Paris.
- Adalet McGowan, M., D. Andrews e V. Millot (2016b), “The Walking Dead? Zombie Firms and Productivity Performance in OECD countries”, *OECD Economics Department Working Papers*, OECD Publishing, Paris, a aguardar publicação.
- Andrews, D. e F. Cingano (2014), “Public policy and resource allocation: evidence from firms in OECD countries”, *Economic Policy* 29(78), pp. 255-296.
- APAJ (Associação Portuguesa dos Administradores Judiciais) (2015), “Estatística – Processo Especial de Revitalização”, *Turn Analysis*, N.º 7, 2.º Trimestre de 2015, disponível em http://apaj.pt/apaj/wp-content/uploads/2015/02/Estat%C3%ADsticas_PER_n%C2%BA7.pdf, acedido por último em setembro de 2016.
- Araújo, A., R. Ferreira e B. Funchal (2012), “The Brazilian bankruptcy law experience”, *Journal of Corporate Finance* 18(4).
- Arnold, J. e B. Javorcik (2009), Gifted Kids or Pushy Parents? Foreign Acquisitions and Plant Productivity in Indonesia, *Journal of International Economics* 79(1), pp. 42-53.
- Arnold, J. e L. Flach (2017), “Who gains from better access to credit? Credit and the reallocation of resources”, *OECD Economics Department Working Papers*, a aguardar publicação.
- Banco de Portugal (2015), “O mercado de trabalho português e a grande recessão”, *Boletim Económico*, maio de 2015, Lisboa.
- Banco Mundial (2004), *Doing Business in 2005: Removing obstacles to growth*, Banco Mundial, Washington, DC.

- Banco Mundial (2005), *Doing Business in 2006*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Banco Mundial (2014), “Resolving insolvency: Measuring the strength of insolvency laws” in: Banco Mundial (2014), *Doing Business 2015: Going Beyond Efficiency*. Banco Mundial, Washington, DC.
- Banco Mundial (2015), *Doing Business in 2016*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Banco Mundial/IHME (2016), *The Cost of Air Pollution: Strengthening the Economic Case for Action*, Banco Mundial e Institute for Health Metrics and Evaluation, Washington, DC: Banco Mundial.
- Benkovskis, K. e J.Wörz, (2014), “What Drives the Market Share Changes? Price versus Non-Price Factors”, *Working Paper Series*, N.º 1640, Banco Central Europeu.
- Bernal-Verdugo, L.; D. Furceri e D. Guillaume (2012), “Labor Market Flexibility and Unemployment: New Empirical Evidence of Static and Dynamic Effects”, *Comparative Economic Studies* 54(2), pp. 251-273.
- Carneiro, A., P. Portugal e J. Varejão (2014), “Catastrophic Job Destruction during the Portuguese Economic Crisis”, *Journal of Macroeconomics* 39(PB), pp. 444-457.
- CEDEFOP (2013), *Labour Market Outcomes of Vocational Education in Europe: evidence from the European Union labour force survey*, *Research Paper* N.º 32, Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional, Grécia.
- CRL (2016), *Relatório Anual sobre a evolução da negociação coletiva em 2015*, Centro de Relações Laborais, Lisboa.
- CNE (2015), *Estado da Educação 2013*, Conselho Nacional da Educação, Lisboa.
- Conboy, J. (2015), “PISA: Dados e Reflexões para Hoje e para o Amanhã”, in: *Investigação em Educação e os Resultados do PISA*, Coleção Seminários e Colóquios, Conselho Nacional de Educação, Lisboa, disponível em www.cnedu.pt/content/edicoes/seminarios_e_coloquios/PISA_Investiga%C3%A7%C3%A3o_em_Portugal_dezembro_2014.pdf, acessado por último em setembro de 2016.
- Cour des Comptes (2015), *La taxe sur la valeur ajoutée*, Chambres régionales et territoriales des comptes, Paris. Disponível em www.ccomptes.fr/Accueil/Publications/Publications/La-taxe-sur-la-valeur-ajoutee, acessado por último em junho de 2016.
- Cumming, D. (2007), “Government Policy towards Entrepreneurial Finance: Innovation Investment Funds”, *Journal of Business Venturing* 22(2), pp. 193-235.
- DG Trésor (2011), *Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches fiscales*, annexe J – fiche n°309, Direction Générale du Trésor, Paris, disponível em www.economie.gouv.fr/files/rapport-comite-evaluation-depenses-fiscales-et-niches-sociales.pdf, acessado por último em setembro de 2016.
- Dias D., C. Robalo Marques e C. Richmond (2015), “Misallocation and productivity in the lead up to the Eurozone crisis”, *International Finance Discussion Papers* 1146, Conselho de Governadores do sistema da Reserva Federal, Washington, DC. Disponível em <http://dx.doi.org/10.17016/IFDP.2015.1146>, acessado por último em setembro de 2016.
- Comissão Europeia (2013), *Reducing Early School Leaving: key messages and policy support - Final Report of the Thematic Working Group on Early School Leaving*, Comissão Europeia: Ensino e Formação, Bruxelas Disponível em: http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework/doc/esl-group-report_en.pdf.
- Comissão Europeia (2014), “Overview of Europe 2020 Targets”, http://ec.europa.eu/europe2020/targets/national-targets/index_en.htm.
- Comissão Europeia (2015), “The 2015 Ageing Report”, *European Economy*, Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros, março de 2015, Bruxelas.
- Comissão Europeia (2016a), “Country Report Portugal 2016”, *Commission Staff Working Document*, Comissão Europeia, Bruxelas.
- Comissão Europeia, (2016b), “Post-Programme Surveillance Report Portugal Winter 2015/2016”, *European Economy Institutional Papers* 022, Comissão Europeia Bruxelas.
- Eurostat (2016), “Electricity prices charged to final consumers” in Eurostat (2016), *Energy Statistics – prices*, disponível em <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=ten00117>, acessado por último em junho de 2016.
- Eurydice (2011), *A Retenção Escolar no Ensino Obrigatório na Europa: legislação e estatísticas*, Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura, EACEA P9, Bruxelas, http://eacea.ec.europa.eu/education/Eurydice/documents/thematic_reports/126PT.pdf.

- Gershenson, D., A. Jaeger e S. Lall. (2016), "From crisis to convergence: Charting a course for Portugal", *Departmental Paper Series*, Fundo Monetário Internacional, Departamento Europeu, Washington, DC.
- Harding, M. (2014), "The Diesel Differential: Differences in the Tax Treatment of Gasoline and Diesel for Road Use", *OECD Taxation Working Papers*, N.º 21, OECD Publishing, Paris.
- Heckman, J. e P. LaFontaine (2007), "The American High School Graduation Rate: trends and levels", *IZA Discussion Papers* N.º 3216, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.
- Hijzen, A. e P. Martins (2016), "No extension without representation? Evidence from a Natural Experiment in Collective Bargaining", *IMF Working Papers* N.º 16/143.
- INE (Instituto Nacional de Estatística) (2015), "Custos do contexto: A perspectiva das empresas", *Estudos sobre estatísticas das empresas*, outubro 2015, Lisboa.
- Javorcik, B. (2004), "Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers through Backward Linkages", *American Economic Review* 94(3), pp. 605-627.
- Lerner, J. (1999), "The Government as Venture Capitalist: The Long-Run Impact of the SBIR Program", *Journal of Business*, Vol. 72, N.º 3, pp. 285-318.
- MAOTE (2014), *Compromisso para o Crescimento Verde*, Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia, Portugal.
- Nusche, D. et al. (2015), *OECD Reviews of School Resources: Flemish Community of Belgium 2015*, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-prt-2006-en, acessado por último em setembro de 2016.
- OCDE (2006), "Improving the Performance of the Education System", *OECD Economic Surveys of Portugal 2006*, OECD Publishing, Paris, disponível em http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-prt-2006-en, acessado por último em setembro de 2016.
- OCDE (2011), *OECD Environmental Performance Reviews: Portugal*. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1787/19900090>, acessado por último em setembro de 2016.
- OCDE (2012a), *Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care*, OECD Publishing, Paris, disponível em <http://dx.doi.org/10.1787/9789264123564-en>, acessado por último em setembro de 2016.
- OCDE (2012b), *Equity and Quality in Education: supporting disadvantaged students and schools*, OECD Publishing, Paris, disponível em <http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en>, acessado por último em setembro de 2016.
- OCDE (2013), "What makes civil justice effective?", *OECD Economics Department Policy Notes*, No. 18, OECD Publishing, Paris, disponível em <http://dx.doi.org/10.1787/9789264123564-en>, acessado por último em setembro de 2016.
- OCDE (2014a), *OECD Economic Surveys: Portugal*, OECD Publishing, Paris, disponível em http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-prt-2014-en, acessado por último em setembro de 2016.
- OCDE (2014b), "Chapter 2: Reducing Inequality and Poverty" in: OCDE (2014), *OECD Economic Surveys: Portugal*, OECD Publishing, Paris, disponível em <http://dx.doi.org/10.1787/9789264123564-en>, acessado por último em setembro de 2016.
- OECD (2015), *OECD Skills Strategy Diagnostic Report: Portugal 2015*, OECD Publishing, Paris, disponível em www.oecd.org/skills/nationalskillsstrategies/Diagnostic-report-Portugal.pdf, acessado por último em setembro de 2016.
- OCDE (2016a), *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, disponível em <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en>, acessado por último em setembro de 2016.
- OCDE (2016b), *OECD Economic Surveys: Euro Area 2016*, OECD Publishing, Paris, disponível em http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-euz-2016-en, acessado por último em setembro de 2016.
- OECD (2016c), *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*, PISA, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en>.
- Palumbo, G., G. Giupponi, L. Nunziata e J. Mora-Sanguinetti (2013), "Judicial Performance and its Determinants: A Cross-Country Perspective", *OECD Economic Policy Papers*, N.º 5, OECD Publishing, Paris.
- Pedroso (2011), *Análise Prospectiva da Evolução Sectorial em Portugal*, disponível em www.anqep.gov.pt?cr=12796, acessado por último em setembro de 2016.

- PISA (2014), *PISA 2012 Results in Focus: what 15-year-olds know and what they can do with what they know*, OECD Publishing, Paris. www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-overview.pdf.
- Ponticelli, J. e L. Alencar (2016), “Court Enforcement, Bank Loans and Firm Investment: Evidence from a Bankruptcy Reform in Brazil”, *Quarterly Journal of Economics* 131(3): 1365-1413.
- Reis, H. e M. C. Pereira (2015), “Retenção Escolar: evidência dos dados PISA”, *Investigação em Educação e os resultados do PISA*, Conselho Nacional de Educação, Lisboa.
- Ruane, F. e H. Goerg (1997), “Reflections on Irish Industrial Policy towards Foreign Direct Investment”, *Trinity Economic Papers Series, Policy Paper*, N.º 97/3, Dublin, Irlanda.
- Saint-Paul, G (1997), “Is Labour Rigidity Harming Europe’s Competitiveness? The Effect of Job Protection on the Pattern of Trade and Welfare”, *European Economic Review* 41: 499-506.
- Sestito, Paolo e E. Viviano (2016), “Hiring Incentives and/or Firing Cost Reduction? Evaluating the Impact of the 2015 Policies on the Italian Labour Market”, *Bank of Italy Occasional Papers*, N.º 325, Banco de Itália, Roma, disponível em www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2016-0325/index.html, acedido por último em setembro de 2016.
- Simas, L. (2014), “Portugal Drinking Water Quality Regulatory Model”, disponível em www.iwa-network.org/filemanager-uploads/WQ_Compendum/Cases/Portugal%20Drinking%20Water.pdf, acedido por último em julho de 2016.

ANEXO

Progresso alcançado nas principais reformas estruturais

Esta tabela apresenta as medidas adoptadas no âmbito das recomendações efetuadas em Estudos Económicos anteriores. As recomendações apresentadas pela primeira vez neste Estudo são enumeradas no capítulo relevante.

Recomendações do Estudo Económico de 2014	Medidas tomadas desde 2014
A. Política orçamental	
Atingir os objetivos estruturais de consolidação orçamental, mas permitir o funcionamento dos estabilizadores automáticos.	Apesar de alguma derrapagem no que respeita aos objetivos, Portugal tem registado enormes progressos na redução dos défices públicos desde 2010.
Continuar a melhorar a eficiência do setor público, reduzindo ainda mais o número de funcionários públicos.	A redução do número de funcionários públicos foi revertida.
Reforçar a eficiência do sistema fiscal, incluindo através da eliminação de isenções e benefícios fiscais.	Os impostos sobre o consumo continuam a recorrer em larga medida a isenções e a taxas reduzidas, incluindo a redução da taxa do IVA recentemente introduzida para o setor da restauração.
B. Mercados financeiros	
Assegurar um reconhecimento atempado e coerente das perdas através da aplicação das orientações anteriores e continuar a incentivar os bancos na obtenção de capital, quando necessário, através da emissão de capital próprio e de lucros não distribuídos.	O elevado nível de crédito malparado existente continua a ser um problema para os bancos em Portugal. A capitalização dos bancos melhorou em termos não ponderados, mas os rácios de fundos próprios ponderados pelo risco estabilizaram em níveis significativamente abaixo dos da média da OCDE.
Avaliar o desempenho dos procedimentos de insolvência recentemente introduzidos e, se necessário, reforçar esses procedimentos.	Os planos recentemente anunciados para melhorar a flexibilidade e a coordenação dos credores do setor público nos processos de insolvência podem funcionar melhor, mas recomendam-se outras melhorias neste estudo.
C. Ambiente de negócios	
Reforçar a concorrência nos setores não-transacionáveis, através de um aumento da reforma regulamentar.	Nenhuma medida tomada. Existe evidência de que a concorrência é fraca nos não-transacionáveis, incluindo na energia e nas profissões liberais. No setor dos transportes, os planos para as subconcessões de transportes urbanos em Lisboa foram canceladas e serão agora transferidas para a autarquia, enquanto as programadas para o Porto foram proteladas. O Estado vai manter a participação maioritária na maior companhia aérea de Portugal, a TAP.
Antecipar a eliminação dos sistemas de produção de energia elétrica com preços garantidos.	Nenhuma medida tomada desde 2014.
Promover a negociação salarial ao nível das empresas, inclusive através da eliminação das extensões administrativas das convenções coletivas de trabalho.	As condições para as extensões administrativas das convenções coletivas negociadas foram flexibilizadas em 2014, o que pode conduzir a um ressurgimento destas extensões no futuro.
Melhorar as ligações existentes entre os investigadores das universidades e o setor privado. Ponderar a possibilidade de reembolsar créditos fiscais de I&D, ou prolongar o período de reporte.	Nenhuma medida tomada desde 2014.
D. Desigualdade e prestações sociais	
Reforçar a rede de segurança social e aumentar os níveis das prestações do regime de apoio de rendimento mínimo (RSI).	As alterações efetuadas em Portugal ao regime do rendimento mínimo garantido, que excluíram muitas crianças e jovens do programa e reduziram os pagamentos de transferências (mas que tiveram um reduzido impacto orçamental), foram recentemente revertidas. Esta reversão atenuará provavelmente a pobreza entre crianças e jovens no futuro.
Tornar as prestações de desemprego independentes da idade e reestruturar as condições de elegibilidade para alargar a sua abrangência.	Nenhuma medida tomada desde 2014.

Recomendações do Estudo Económico de 2014	Medidas tomadas desde 2014
E. Políticas do mercado de trabalho e do ensino	
<p>Continuar a expandir as políticas ativas do mercado de trabalho (PAMT) e monitorizar de perto o desempenho do programa.</p>	<p>Um maior recurso aos serviços digitais permitiu melhorias em termos de eficácia e uma maior capacidade de abranger os que não estão empregados, nem se encontram integrados no sistema de ensino ou formação profissional (NEET). A despesa em PAMT aumentou, apesar de a despesa por desempregado continuar a ser baixa. Foi elaborado um projeto de avaliação dos programas de PAMT, mas neste estudo mantém-se a recomendação de uma avaliação sistemática dos resultados do programa.</p>
<p>Aumentar a educação de adultos e os programas de regresso à escola com o intuito de ajudar os desempregados e as pessoas que têm a necessidade de adquirir qualificações relevantes.</p>	<p>O Governo lançou um novo programa, denominado QUALIFICA, que visa alargar a rede de centros de formação de adultos e abarcar uma maior percentagem da população adulta, elevar a participação na aprendizagem ao longo da vida, e garantir que o processo de certificação de competências baseada na experiência laboral inclui ensino ou formação formal. No Passaporte QUALIFICA serão registadas as qualificações formais e informais obtidas ao longo do tempo, constituindo assim uma base para oportunidades de formação modulares e flexíveis.</p>

Capítulos Temáticos

Capítulo 1

Aumentar o investimento

No contexto de uma forte recessão da qual a economia apenas emergiu em 2014, o investimento total em Portugal tem sido baixo, diminuindo o potencial de crescimento da economia. Sem mais investimento, o crescimento económico irá diminuir nos próximos anos. Aumentar o investimento é também importante para sustentar aumentos salariais e da produtividade. Os baixos níveis de investimento atuais devem-se tanto às restrições financeiras como à falta de competitividade. Muitas empresas portuguesas estão altamente endividadas e enfrentam fortes necessidades de desalavancagem, o que coloca sérios entraves à sua capacidade de investir. Simultaneamente, a capacidade dos bancos em conceder empréstimos pode estar restringida pelas grandes quantidades de crédito malparado. O quadro regulamentar poderia ser utilizado para aumentar os incentivos para os bancos resolverem o crédito malparado, conjuntamente com apoio público para retirar estes empréstimos dos balanços. O custo destas ações poderia ser reduzido através de melhorias nas regras de insolvência, que são cruciais para manter os valores das garantias. Simplificar a concessão de licenças e reformas na administração pública e no sistema judicial permitiriam melhorar o ambiente de negócios, incentivando assim o investimento. Reduzir as restrições à entrada nas profissões liberais, bem como as rendas do setor da eletricidade e estimular a concorrência no setor portuário melhoraria o acesso a fatores de produção não-transacionáveis, e a competitividade das empresas portuguesas. As barreiras implícitas que existem à entrada de novas empresas, que são as que normalmente tendem a mais investir à medida que crescem, poderiam ser reduzidas através de reformas dos mecanismos de negociação salarial e alterações nas medidas de apoio à investigação e desenvolvimento.

Os dados estatísticos para Israel são fornecidos por e sob a responsabilidade das autoridades israelitas. O uso desses dados pela OCDE é feito sem prejuízo dos Montes de Golã, Jerusalém Oriental e dos colonatos israelitas na Cisjordânia, nos termos do direito internacional.

O investimento cresce a um ritmo insuficiente e continua concentrado nos setores não-transacionáveis

O investimento diminuiu

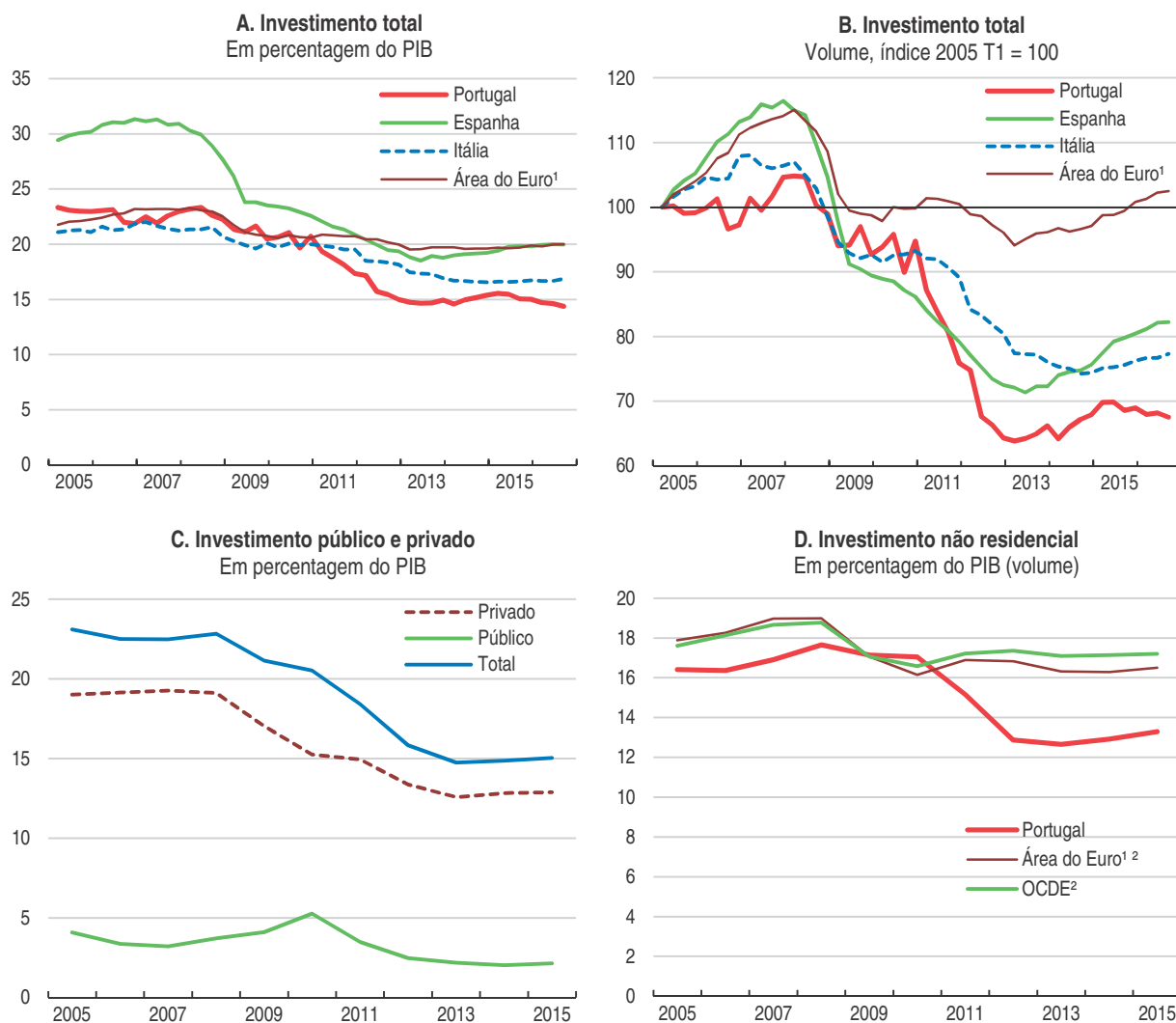
No contexto de uma forte recessão da qual a economia apenas emergiu em 2014, o investimento total em Portugal tem sido baixo em comparação com outros países da área do euro (Figura 1.1, Painel A). Partindo de uma posição abaixo da média dos países da OCDE em 2008, o investimento entra em forte declínio a partir de 2010, altura em que a taxa de investimento de Portugal caiu 5,3 pontos percentuais ao longo de cinco anos. O declínio foi significativamente mais acentuado do que noutros países da área do euro ou da OCDE. Em termos de volume, Portugal registava já um aumento menos pronunciado do investimento no período anterior à crise relativamente ao que foi registado noutros países da área do euro. Após o declínio acentuado do período pós-crise, o investimento é inferior em mais de 30% relativamente ao seu valor em 2005 (Figura 1.1, Painel B). O investimento público e privado são responsáveis por percentagens similares deste declínio, com uma queda dos 15,3% e dos 5,3% do PIB em 2010 para, respetivamente, 13% e 2,3% em 2015 (Figura 1.1, Painel C).

O investimento não residencial, de cerca de 13,6%, é o quarto mais baixo da OCDE, e registou declínios semelhantes à queda do investimento total, com um declínio acentuado a partir de 2010. Porém, o investimento não residencial recuperou modestamente em 2014 e 2015 (Figura 1.1, Painel D). Recuperar os níveis de investimento e reconstruir o stock de capital é um dos principais desafios que a economia enfrenta.

Os baixos níveis de investimento registados em anos recentes reduziram o potencial de crescimento da economia, que determina a velocidade a que o PIB pode crescer num horizonte de mais longo prazo, quando são utilizados na íntegra os fatores trabalho e capital (Figura 1.2, Painel A). Desde 2012, o investimento praticamente não excedeu a amortização do stock de capital existente, o que significa que o acréscimo do stock de capital produtivo quase que paralisou. A esta situação veio acrescer o declínio do uso do fator trabalho, devido às alterações demográficas, à baixa participação laboral e à baixa taxa de emprego. Este declínio dos fatores de produção explica a baixa taxa de crescimento potencial da economia portuguesa, que a OCDE calcula atualmente situar-se abaixo de 0,5%. Sem um maior investimento, o crescimento económico irá diminuir para este valor reduzido durante os próximos anos.

Aumentar o investimento é também importante para sustentar aumentos salariais e da produtividade. O baixo investimento limita o crescimento da produtividade do trabalho, e este representa por sua vez os aumentos salariais que os trabalhadores portugueses podem obter sem deteriorar a competitividade das empresas portuguesas. Efetivamente, o contributo do stock de capital para o crescimento da produtividade do trabalho diminuiu nos últimos anos (Figura 1.2, Painel B). O investimento aumenta diretamente a produtividade ao aumentar o stock de capital que cada trabalhador tem à sua disposição, mas também indiretamente, na medida em que os avanços


Figura 1.1. **Investimento**
Formação bruta de capital fixo



1. Países da área do euro que são igualmente membros da OCDE (incluindo a Letónia).

2. Médias não ponderadas, incluindo a Letónia; o agregado da OCDE exclui a Turquia.

Fonte: OCDE (2016), *OECD Economic Outlook: Statistics and Projections* (database) e INE (2016), "Principais Indicadores Económicos", Quadros das Contas Nacionais, Instituto Nacional de Estatística.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933447624>

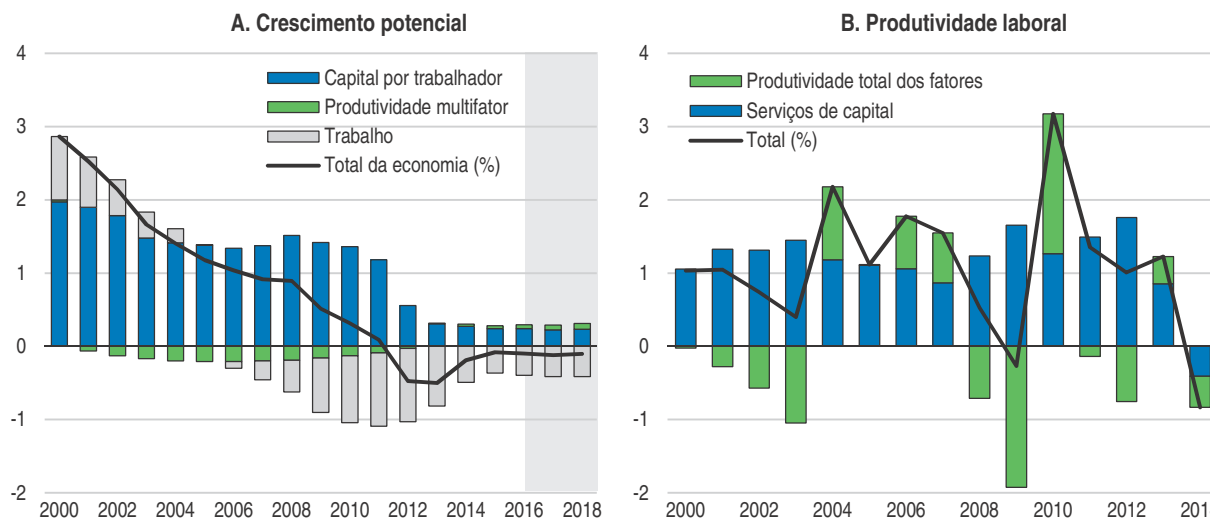
tecnológicos incorporados em novos bens de capital permitem frequentemente melhorias na utilização de outros recursos ou uma melhor organização dos processos de produção, o que é frequentemente designado de produtividade total dos fatores.

Continuar a reequilibrar a economia implica um estímulo ao investimento


O investimento é igualmente necessário para apoiar a mudança estrutural significativa que a economia portuguesa atravessa. Durante muitos anos assistiu-se a uma expansão dos sectores não transaccionáveis, alimentada pela expansão do crédito, o que conduziu a uma afetação incorreta dos recursos e ao declínio do desempenho das exportações. Esta tendência parece ter sido invertida a nos últimos anos, havendo sinais animadores que apontam para expansão dos sectores transaccionáveis (Reis, 2015).

Figura 1.2. **O baixo nível de investimento travou o crescimento potencial da economia e a produtividade do trabalho**

Decomposição do crescimento potencial e da produtividade do trabalho, pontos percentuais



Fonte: OCDE (2016), "GDP per capita and productivity growth", OECD Productivity Statistics (database) e cálculos com base em OECD Economic Outlook: Statistics and Projections (database).

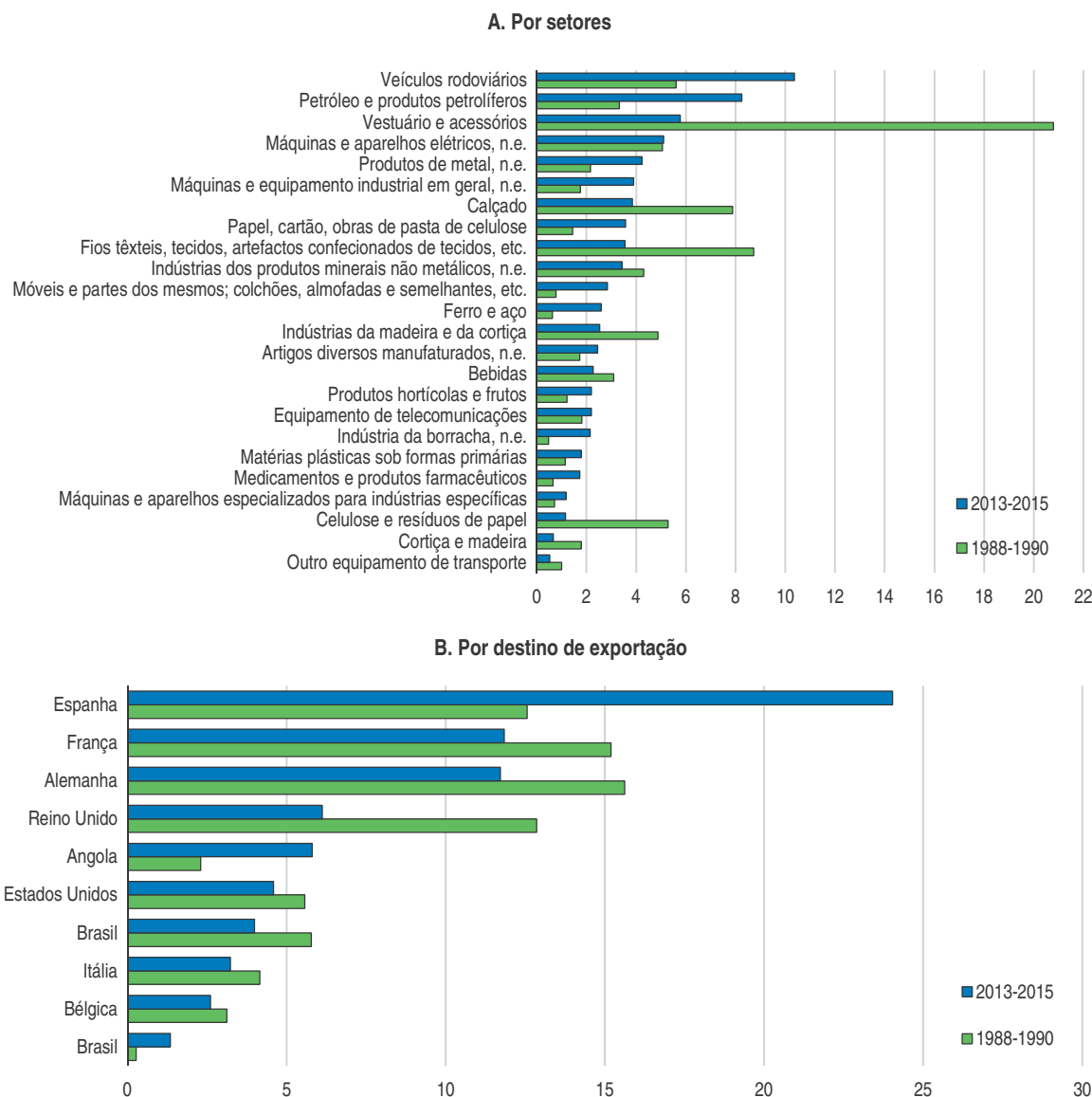
StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933447876>

Desde 2011, as exportações têm aumentado significativamente, quer em termos de volume quer em relação ao PIB. Portugal exporta agora mais de 40% do PIB, em relação aos 27% registados em 2005. As melhorias verificadas na competitividade dos exportadores portugueses estão na base deste progresso do desempenho das exportações, mas a competitividade dos preços não foi o único motor de crescimento das exportações. De fato, fatores de competitividade não relacionados com o preço, como a inovação e a diferenciação dos produtos, têm uma relevância cada vez maior no êxito dos exportadores portugueses, em especial nos bens de elevado valor acrescentado (Banco de Portugal, 2016). Este pode ser um indício de que a melhoria verificada nas exportações possui uma natureza estrutural. Outros motivos para presumir que esta dinâmica das exportações tem uma natureza estrutural incluem a diversificação geográfica dos mercados de exportação a que se assistiu nos últimos anos (Figura 1.3) e o facto de existir um maior número de empresas exportadoras em relação ao passado, um processo que se iniciou mesmo antes da crise. 16% das exportações de bens foram realizadas por jovens empresas exportadoras em 2014, o que é uma percentagem notável e que reflete o processo de reestruturação do setor exportador (Banco de Portugal, 2016).

No entanto, para que este processo continue, é importante que as novas empresas tenham acesso a financiamento das suas necessidades de investimento e que as condições estruturais globais sejam favoráveis à sua entrada e expansão no mercado. De facto, existem dados que apontam para uma desaceleração da dinâmica de aumento de novas empresas exportadoras (Banco de Portugal, 2016), situação que justifica a tomada de medidas adicionais para relançar o investimento.


De um modo mais abrangente, é essencial aumentar o investimento para continuar a melhorar o desempenho do setor exportador. Uma expansão mais significativa dos setores transacionáveis não será possível sem um grande investimento nestes setores, nomeadamente dado o esgotamento do stock de capital existente após anos de fraco

Figura 1.3. **Exportações portuguesas de mercadorias por setores e destinos**
 Percentagem do total de exportações de mercadorias, percentagem¹



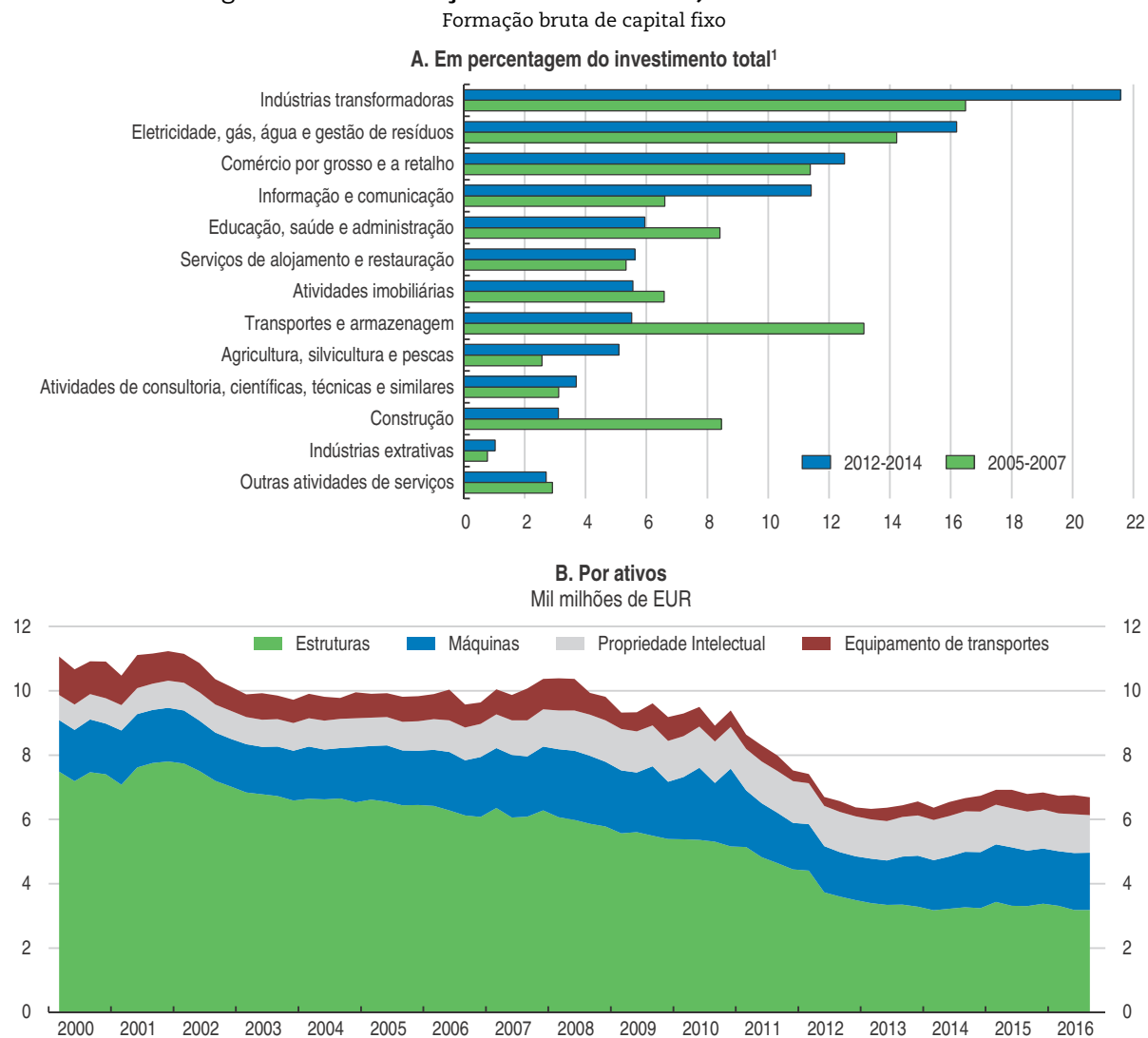
1. Média dos períodos de observação (ou seja, 1988-1990 e 2013-2015). Em conformidade com a Classificação Tipo para o Comércio Internacional (CTCI); Rev.3. n.e.: não especificado.

Fonte: Base de dados Comtrade da ONU.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933447884>

investimento. Sem um maior investimento nos setores de exportação, será difícil continuar o rebalanceamento estrutural da economia a favor dos setores transacionáveis, que é um dos objetivos do Programa Nacional de Reformas.

Atualmente, cerca de 22% do investimento não residencial tem lugar na indústria transformadora, um valor que é superior aos 16% registados antes da crise (Figura 1.4). Os três setores de serviços que incluem uma dimensão significativa de atividades transacionáveis – comércio grossista e a retalho, serviços de informação e comunicação, e serviços de alojamento e restauração – representam em conjunto 30% do total da formação bruta de capital fixo. Ainda assim, cerca de metade da formação bruta de capital fixo de

Figura 1.4. **Distribuição do investimento, setores selecionados**

1. Média no período.

Fonte: INE (2016), "Formação bruta de capital fixo das empresas por atividade económica e forma jurídica" e quadros das "Contas Nacionais, Instituto Nacional de Estatística.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933447893>

Portugal ocorre em setores que são em grande medida não-transacionáveis, face aos 64% registados antes da crise. Cerca de metade da formação bruta de capital fixo é realizada em estruturas e edifícios, ao passo que máquinas e equipamento de transporte, cuja percentagem no investimento total tem vindo a aumentar desde 2012, representam apenas cerca de um terço (Figura 1.4, painel B). O investimento em máquinas e equipamento tem ficado aquém da depreciação do capital desde meados de 2015.

A modernização tecnológica e melhorias na competitividade requerem investimento em capital baseado no conhecimento

O investimento em capital baseado no conhecimento (CBC, ver Caixa 1.1) tem crescido mais do que o investimento em capital físico em várias economias da OCDE (Andrews e Criscuolo, 2013). Em contrapartida, o investimento em CBC é comparativamente baixo em Portugal (Figura 1.5). O investimento é baixo tanto em ativos tradicionais relacionados com

Caixa 1.1. Capital baseado no conhecimento: definição e avaliação

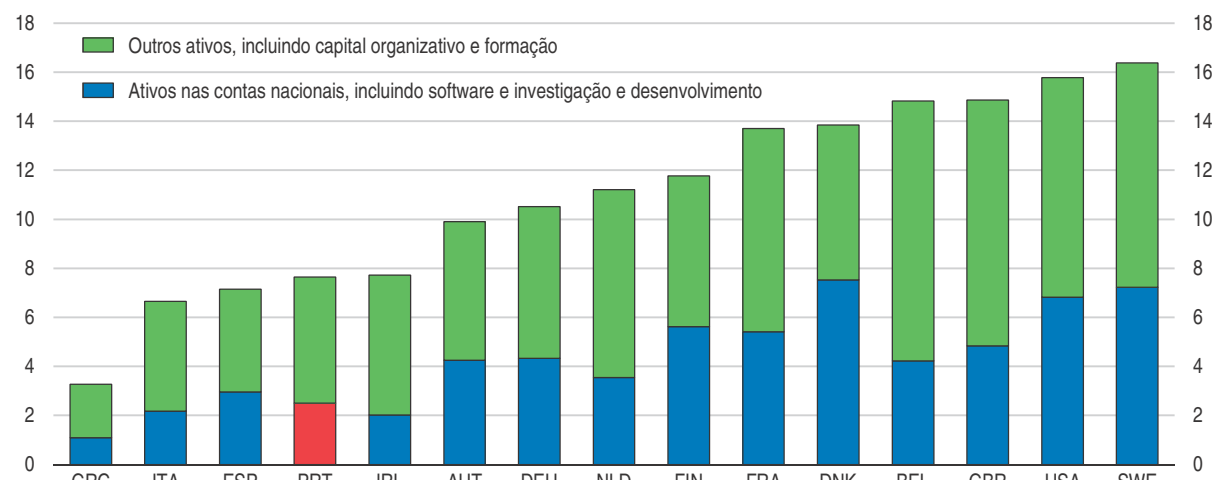
O capital baseado no conhecimento (CBC) engloba todos os ativos sem natureza física mas que, tal como o capital físico, criam vantagens económicas que podem ser retidas pelas empresas, pelo menos, em certa medida, por mais de um ano (OCDE, Science, Technology and Industry Scoreboard 2015). O CBC é normalmente entendido como sendo composto por três componentes principais (Corrado et al., 2009):

- Informática, incluindo software. Este componente é normalmente registado como parte da formação bruta de capital fixo nas contas nacionais.
- Propriedade inovadora, que compreende investigação e desenvolvimento (I&D), exploração mineira e originais artísticos, novos projetos de arquitetura e engenharia, e desenvolvimento de novos produtos em serviços financeiros.
- Competências económicas, que compreendem recursos humanos e estruturais das empresas, tais como formação específica de empresa, valor da marca e capital organizativo.

Enquanto I&D e software estão incluídos na definição de investimento na contabilidade nacional, outros componentes não estão, como o investimento em projetos, novos produtos financeiros, publicidade, pesquisa de mercado, investimento em formação e capital organizativo.

Figura 1.5. Investimento em capital baseado no conhecimento

Ativos de capital baseado no conhecimento (CBC) em percentagem do valor acrescentado bruto do setor empresarial, 2013¹



1. O investimento em CBC pode ser dividido em três grupos principais: informática (por ex., software e bases de dados); propriedade inovadora (por ex., investigação e desenvolvimento científico e não científico, direitos de autor, desenhos ou modelos e marcas); e competências económicas (incluindo valor da marca, aspetos de publicidade e marketing, capital humano específico da empresa, e capacidades e know-how organizacionais).

Fonte: OCDE (2015), *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2015: Innovation for Growth and Society*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933447904>

as tecnologias de informação e comunicação (TIC), tais como software ou bases de dados, como com outros ativos de CBC, como capital organizativo e formação. O CBC é um fator determinante para o crescimento da produtividade a longo prazo. Estima-se que o CBC represente entre um quinto e três quintos do crescimento da produtividade do trabalho do setor privado nas economias dos EUA e da UE (Andrews e Criscuolo, 2013, Corrado et al., 2013; Roth e Thum, 2013). Os investimentos em capital baseado no conhecimento

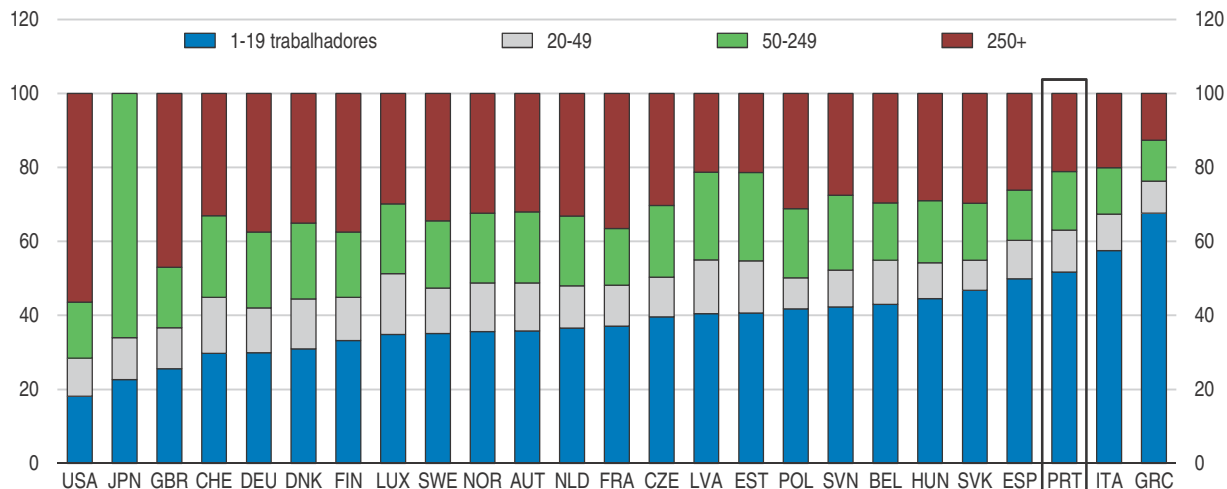
contribuem igualmente para melhorar o desempenho da inovação. Por exemplo, as empresas transformadoras que apresentam um maior nível de investimento em software geram também mais patentes para um dado nível de despesa em I&D, e o seu investimento em I&D é mais valorizado pelos mercados de ações (Branstetter et al., 2015). O investimento em vários componentes de CBC, nomeadamente em processos empresariais ou em estruturas organizativas, constituem fontes importantes de crescimento da produtividade em muitos serviços (Dabla-Norris et al., 2015, Goodrich et al., 2016).

As pequenas empresas são predominantes na estrutura empresarial portuguesa

Uma característica saliente da economia portuguesa é a predominância das pequenas empresas (Figura 1.6). Embora existam outros países com um tecido empresarial caracterizado por uma maioria de pequenas empresas, o declínio da dimensão média das empresas registado durante a última década em Portugal não tem paralelo noutras economias industriais avançadas para as quais existem dados disponíveis (Braguinsky et al., 2011). Mesmo tendo em conta estas alterações na cobertura de dados e a mudança estrutural para os setores não-transacionáveis no período que antecedeu a crise, a “contração” sentida na dimensão média das empresas portuguesas continua em larga medida por explicar (Braguinsky et al., 2011). A predominância de empresas de pequena dimensão coloca problemas específicos ao investimento, na medida em que, normalmente, as empresas de maior dimensão enfrentam menos entraves em áreas que são determinantes cruciais do investimento, como o acesso aos mercados internacionais ou ao financiamento.

Figura 1.6. **Emprego por classe de dimensão da empresa**

Total da atividade empresarial, percentagem, 2012¹



1. Os dados abrangem 2011 para Irlanda, Israel e Turquia, 2013 para Coreia e Nova Zelândia. A classe de dimensão “50-249” refere-se à classe “50+” do Japão. Para obter mais informações sobre a cobertura de dados, ver Capítulo 2, Figura 2.5, na publicação-fonte. Fonte: OCDE (2015), *Entrepreneurship at a Glance 2015*.

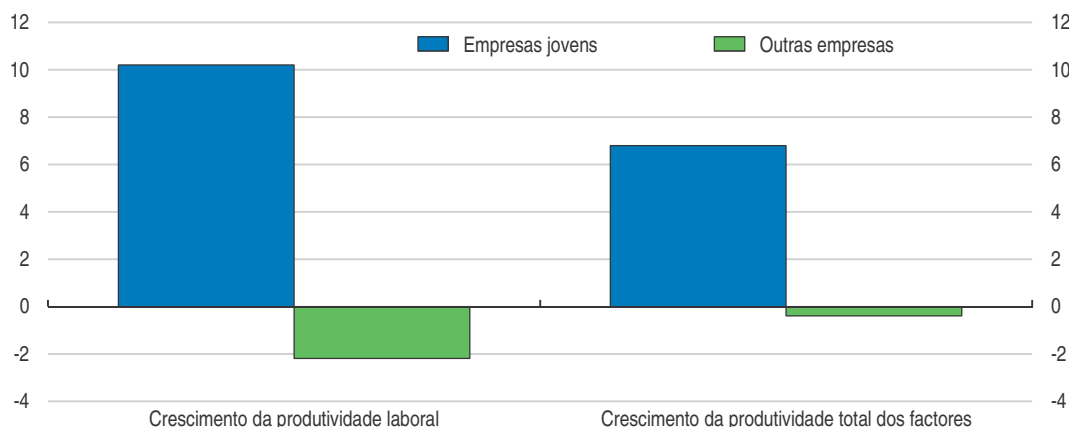
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933447914>

Com menos margem para a exploração de economias de escala, as pequenas empresas têm normalmente uma menor produtividade, com exceção de novas empresas dinâmicas (as “start-ups”), que começam por ser pequenas mas que crescem rapidamente (Criscuolo et al., 2014, Altomonte et al., 2012). Uma análise realizada recenseamento das empresas portuguesas sugere que as start-ups conseguem crescimentos de produtividade superiores ao de muitas empresas estabelecidas há muito tempo no mercado, tanto em termos de

produtividade do trabalho como em termos de produtividade total dos fatores (Figura 1.7). As start-ups criam também três vezes mais empregos do que outras empresas e representam cerca de metade dos empregos criados (Criscuolo et al., 2014). Em 2013, as empresas estabelecidas há menos de 5 anos representavam 26% da formação bruta de capital fixo.

Figura 1.7. **A produtividade das empresas jovens cresce mais rapidamente**

Crescimento médio anual da produtividade, percentagem, 2006-2011¹



1. As empresas jovens são definidas como as empresas criadas há menos de cinco anos.

Fonte: Cálculos da OCDE baseados em dados do Sistema Integrado de Contas, SCIE.

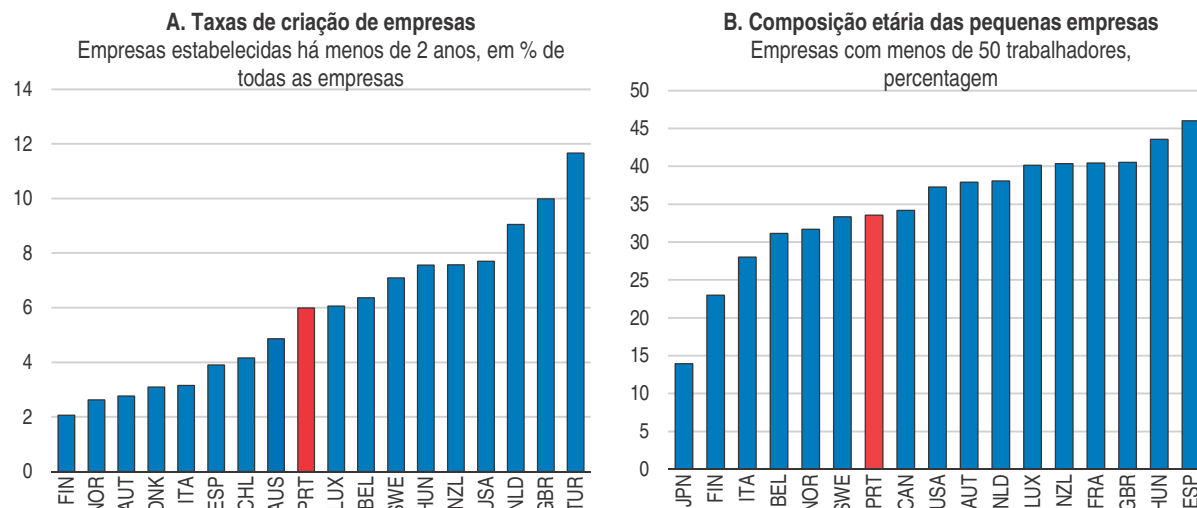
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933447926>

Portugal tem menos empresas jovens (até 2 anos de existência) do que outros países, e uma grande percentagem das pequenas empresas em Portugal são empresas estabelecidas há muito tempo e não start-ups (Figura 1.8, Painel A). Os recursos que permitem novas entradas de empresas no mercado e o seu crescimento apenas podem estar disponíveis se ocorrer simultaneamente a saída de empresas. Apenas 30% das pequenas empresas têm menos de 5 anos de existência, e cerca de metade das pequenas empresas portuguesas têm mais de 10 anos de existência (Figura 1.8, Painel B). Contrariamente às empresas que entraram recentemente no mercado, aquelas empresas são normalmente destruidoras líquidas de empregos e têm um fraco crescimento da produtividade (OCDE, 2015a, Criscuolo et al., 2014). Percentagens elevadas de pequenas empresas há muito estabelecidas no mercado implicam muitas vezes um menor crescimento da produtividade (Figura 1.7, OCDE, 2015a).

O impacto económico da elevada afectação de recursos em empresas “maduras” pode ser considerável. Dias et al. (2016) calculam que esta afetação dos fatores trabalho e capital retirou 1,3 pontos percentuais ao crescimento anual do PIB entre 1996 e 2011. Por outras palavras, se a afetação do capital não tivesse piorado nas últimas duas décadas, o crescimento da produtividade em Portugal teria ficado muito próximo do registado nas economias da OCDE que tiveram o melhor desempenho. A afetação desfavorável do capital está patente na capacidade cada vez menor das empresas mais produtivas atraírem capital e expandirem as suas actividades. De 2007 a 2014, o diferencial de recursos de capital atribuído a empresas de alta e baixa produtividade passou para metade, ao passo que a produtividade agregada da economia registou um declínio. A Figura 1.9 mostra em que medida o investimento é realizado por empresas de alta produtividade em relação a empresas de baixa produtividade. Ao longo do tempo, este diferencial diminuiu, o que sugere que a reafetação do capital tem originado ganhos de produtividade cada vez menores. Porém, nos últimos dois anos assistiu-se a uma ligeiramelhoria da distribuição do capital.

Figura 1.8. **A percentagem de start-ups é baixa e uma grande parte das PME está estabelecida há muito tempo no mercado**

Média 2009-2013¹



1. Percentagens de entrada calculadas em função do número de empresas entrantes com criação de emprego relativamente ao número total de empresas com criação de emprego. Os números indicam médias para o período 2009-2013, consoante a disponibilidade de dados. Devido a diferenças metodológicas, os números podem divergir dos publicados oficialmente pelas estatísticas nacionais
Fonte: OECD DynEmp v.2 database; C. Criscuolo et al. (2014), "The Dynamics of Employment Growth: New Evidence from 18 Countries", OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, N.º 14.


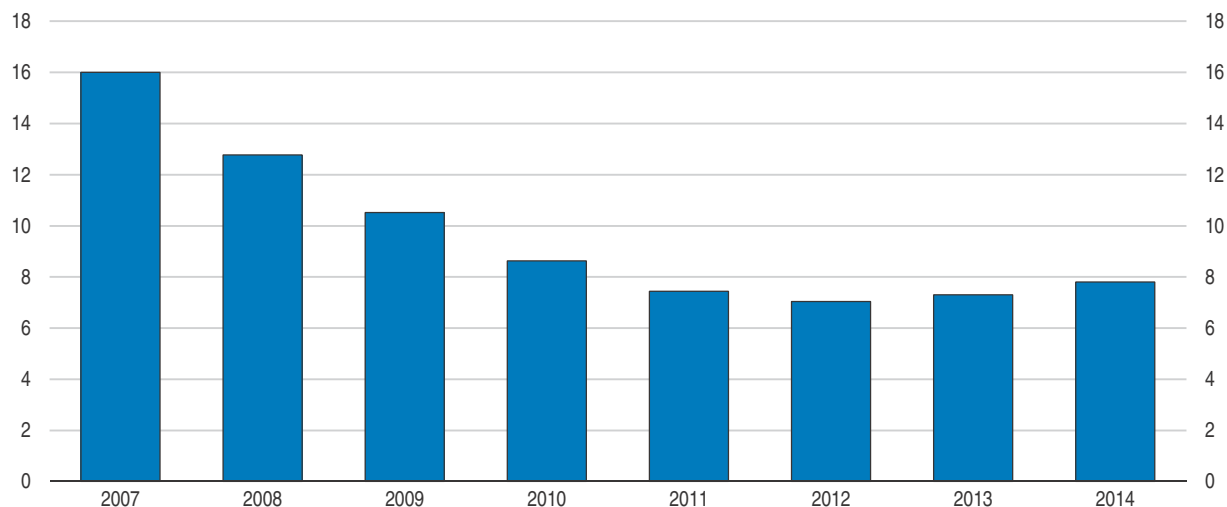

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933447938>

Figura 1.9. **A afetação do capital tem vindo a deteriorar-se**

Diferencial de investimento entre empresas de alta produtividade e empresas de baixa produtividade



Nota: O gráfico mostra a sensibilidade do crescimento de capital das empresas perante o nível desfasado da produtividade multifatores (MFP), baseado em estimativas da função da produção calculada pelo método OLS. As estimativas baseiam-se numa regressão do crescimento ao nível da empresa no capital social real relativamente ao desvio desfasado da MFP da empresa em relação à média do ano-indústria (MFPT-1), em interação com as tendências temporais (tendência e tendência ao quadrado). A regressão controla igualmente para a idade das empresas, as classes de dimensão das empresas, os efeitos fixos ao nível da indústria e ano. A análise tem por base uma amostra de cerca de 85 000 empresas em atividade no setor não-agrícola (ou seja, NACE Rev. 2 10-83, excluindo 64-66.).
Fonte: Cálculos da OCDE.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933447941>

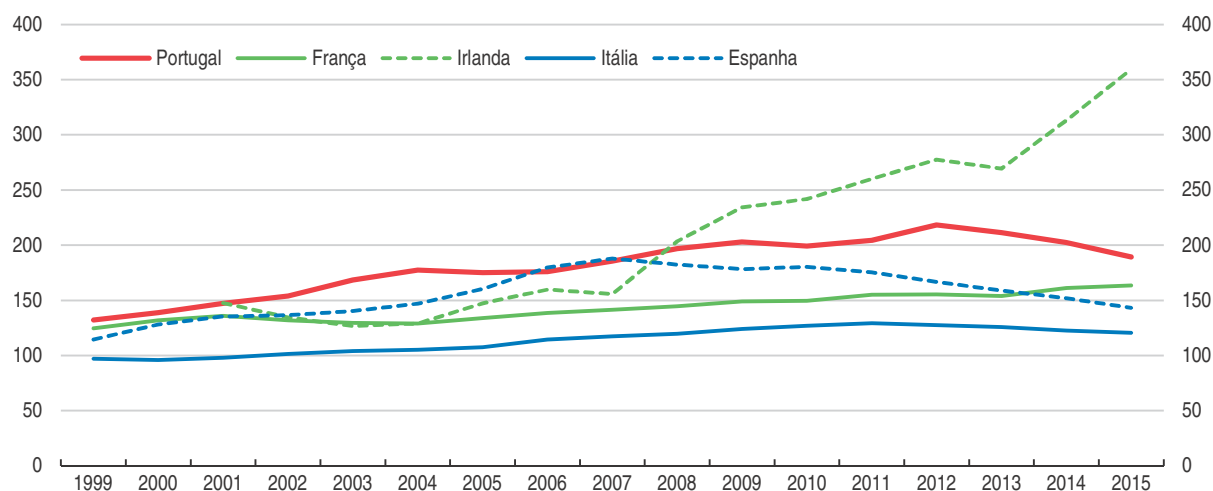
No que resta deste capítulo, iremos analisar possíveis explicações para o fraco desempenho do investimento em Portugal, e possíveis reformas das políticas económicas que poderiam resolver o problema. A análise concentra-se na problemática das restrições financeiras das empresas, ou seja, os casos em que as empresas até querem investir, mas enfrentam dificuldades no financiamento dos seus projectos; no endividamento das empresas e na qualidade dos ativos dos bancos, bem como o papel dos mecanismos de insolvência e de incentivos fiscais para o financiamento das empresas. São de seguida apresentadas medidas que permitiriam aumentar a rentabilidade esperada do capital investido através de políticas que podem aumentar a competitividade das empresas que operam em Portugal e que evitam criar barreiras implícitas à entrada no mercado ou ao crescimento após a entrada.

Resolver as restrições financeiras

A elevada dívida das empresas e a fraca qualidade dos ativos dos bancos prejudicam as condições de financiamento

Muitas empresas portuguesas estão altamente endividadas e enfrentam fortes necessidades de desalavancagem, o que coloca grandes entraves à sua capacidade de investir. As sociedades não financeiras enfrentam um nível de endividamento de 145% do PIB utilizando a definição do Banco de Portugal, ou de 198% utilizando a definição de contabilidade nacional, que inclui seguros, pensões e garantias. Nesta última definição, o nível de endividamento das empresas portuguesas representa a quarta maior da OCDE (Figura 1.10). O endividamento das empresas atingiu o seu valor máximo em 2012, tendo desde então caído em 17 pontos percentuais (em percentagem do PIB), em grande medida em resultado da saída de empresas altamente endividadas do mercado, mais do que pela desalavancagem das empresas existentes (Banco de Portugal, 2015).

Figura 1.10. **Dívida das empresas do setor não financeiro**¹
Em percentagem do PIB



1. A dívida é calculada como a soma das seguintes categorias de passivos, sempre que disponíveis/aplicáveis: direitos de saque especiais; numerário e depósitos; títulos de dívida; empréstimos; seguros, pensões e garantias típicas; e outras contas a pagar.
Fonte: OCDE (2016), "Financial Dashboard", OECD National Accounts Statistics (database).

Estes números médios ocultam grandes diferenças entre as empresas. Embora algumas empresas tenham níveis de endividamento controláveis, existem ainda muitas empresas em que o endividamento é de tal forma elevado que coloca em causa a sua viabilidade a longo prazo. Estas empresas não possuem qualquer margem para investimento. Em 2014, o último ano em relação ao qual estão disponíveis dados relativos ao recenseamento das empresas, 30% das empresas portuguesas gastaram 100% do seu fluxo de caixa ao serviço das respetivas obrigações financeiras, enquanto 21% das empresas tinham uma dívida superior a 100% do respetivo valor acrescentado bruto anual. Muitas destas empresas encontram-se nos setores não-transacionáveis, como é o caso dos serviços de utilidade pública, serviços da construção, transportes, financeiros, imobiliários e profissões liberais. Em alguns destes setores, a procura tem vindo a diminuir à medida que a economia começou a voltar-se para as atividades transacionáveis, tornando mais difícil criar rendimento suficiente para pagar os empréstimos.

Para muitas empresas com níveis de endividamento extremamente elevados, será provavelmente inevitável que tenham que declarar falência. Um reconhecimento tardio das dificuldades financeiras apenas irá entrar o processo de ajustamento da economia e pode restringir as perspetivas de crescimento das empresas com elevado potencial, que carecem de recursos financeiros para investir e de recursos humanos para crescer. A investigação empírica mostra que fricções excessivas na saída de mercado podem prejudicar a entrada de novas empresas assim como o crescimento de empresas viáveis (Adalet-McGowan et al., 2016, Andrews e Cingano, 2014). Um mecanismo através do qual estes danos colaterais podem ocorrer é a entrada de novas empresas sem a correspondente saída de empresas originar um aumento dos preços dos fatores de produção (ou seja, trabalho e capital), ao invés de absorver os recursos que são disponibilizados pelas empresas que saem do mercado. Os dados empíricos sugerem que em 2013, cerca de 15% do stock de capital em Portugal estava aplicado em empresas há muito estabelecidas no mercado, mas que se encontravam numa situação financeira bastante frágil. As estimativas apontam que a redução desta percentagem melhoraria significativamente o investimento e o emprego das empresas que permanecessem no mercado (Adalet-McGowan et al., 2016).

Para as empresas que possuem margem para investimento, o financiamento destes novos projetos de investimento é ou pode vir a constituir um grande problema. O investimento das empresas pode ser financiado através de fontes internas, ou seja, lucros não distribuídos, ou através de financiamento externo à empresa. A margem para o financiamento externo diminuiu nos últimos anos, uma vez que a rentabilidade média das sociedades não financeiras, medida como EBITDA em relação ao volume de negócios, diminuiu quase 12% em 2010 para menos de 9% no período entre 2011 e 2014. Mais uma vez, existem fortes diferenças entre as empresas. Os dados do recenseamento das empresas sugerem que a rentabilidade mediana é significativamente superior para as empresas menos endividadas do que para as que apresentam um endividamento elevado. Ao comparar empresas com um endividamento inferior a 50% do valor acrescentado bruto com as empresas que ultrapassam 100% do valor acrescentado bruto, temos uma diferença de quase 5 pontos percentuais de rentabilidade em média, ou 2 pontos percentuais quando comparamos valores medianos.

As condições para as empresas obterem financiamento a partir de fontes externas tornaram-se também mais difíceis. Os empréstimos bancários constituem a principal fonte externa de financiamento ao investimento para todas as empresas portuguesas, exceto para as grandes empresas (Figura 1.11, Painel A). O crédito concedido a sociedades

Figura 1.11. **Os problemas mais urgentes e a percepção da importância do acesso ao financiamento**


Pequenas e médias empresas, primeiro semestre de 2016¹



1. As respostas às perguntas são percentagens ponderadas no Painel A e médias ponderadas no Painel B.

2. “Fundos” internos abrange lucros não distribuídos ou a venda de ativos. “Outras fontes” abrange títulos de dívida emitidos e participações no capital da empresa.

Fonte: BCE (2016), “Survey on the access to finance of enterprises (SAFE)”, Statistical Data Warehouse, Banco Central Europeu.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933447962>

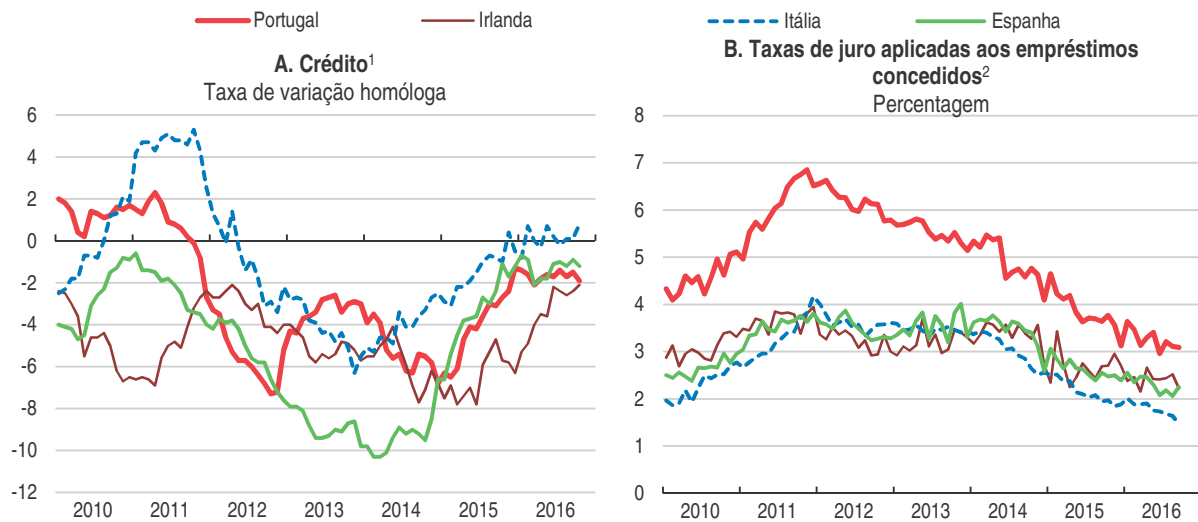
não financeiras continua a revelar uma contração, principalmente devido ao setor da construção, embora o ritmo da contracção de crédito tenha vindo a abrandar (Figura 1.12, Painel A). Os empréstimos às empresas exportadoras estão a aumentar. Em certa medida, a dinâmica do crédito em Portugal é semelhante aos desenvolvimentos na zona euro, apesar de na Alemanha, em França e em Itália o o crédito presente já taxas de crescimento positivas. A contração em curso a que se assiste no crédito reflete-se também nas percepções das PME portuguesas. Num estudo recente do Banco Central Europeu sobre o financiamento das PME, os inquiridos portugueses revelam a segunda maior incidência de referências à situação do acesso ao financiamento como um obstáculo à expansão das suas actividades (Figura 1.12, Painel B). Em certa medida, a contração nos empréstimos pode também refletir uma procura de crédito reduzida.

O crédito não só é escasso, como é caro. Quando questionadas sobre qual o principal fator limitador para conseguir financiamento externo, a primeira resposta apontada pelas PME portuguesas é a elevada taxa de juro (BCE, 2015). As empresas portuguesas enfrentam as segundas taxas de juro mais elevadas da área do euro. Por exemplo, em comparação com as empresas espanholas que financiam um projeto com um empréstimo bancário, as empresas portuguesas têm de conseguir uma rentabilidade do capital investido superior em mais de 100 pontos de base para o investimento compensar (“break even”), apesar de os diferenciais terem regressado aos níveis anteriores à crise.

As apertadas condições de crédito para as empresas com potencial para investir estão estreitamente relacionadas com o endividamento excessivo de outras empresas, sendo o setor bancário nacional o elo de ligação. As necessidades de desalavancagem dos bancos e as taxas de juro elevadas que cobram nos empréstimos concedidos refletem os seus próprios problemas, principalmente a fraca qualidade dos ativos e os elevados custos de financiamento, que conduziram a acentuados declínios na rentabilidade dos bancos,


Figura 1.12. **Evolução do crédito e fragmentação financeira**

Sociedades não financeiras



1. Empréstimos ajustados de vendas e titularização.

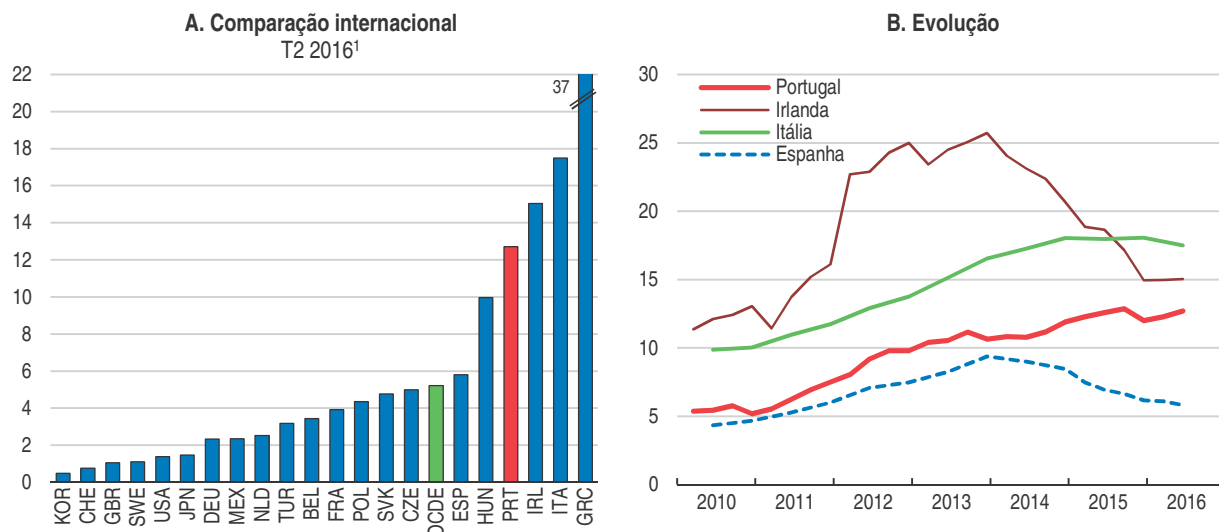
2. Taxas de juro aplicadas a empréstimos das empresas, que não sejam empréstimos renováveis, descobertos e dívida de cartão de crédito (renovação do crédito e crédito de conveniência).

Fonte: BCE (2016), "Balance" sheet items and "MFI interest rate statistics", *Statistical Data Warehouse*, Banco Central Europeu.StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933447979>

exacerbados por um baixo crescimento económico. O crédito malparado representa 12% do valor total bruto dos empréstimos concedidos pelos bancos portugueses. Este valor é superior ao dos países da área do euro, com exceção da Grécia, Itália e Irlanda (Figura 1.13, painel A). O crédito vencido começou a estabilizar a partir de 2016 em Portugal, em semelhança do que aconteceu noutros países europeus (Figura 1.13, Painel B). Alguns bancos apresentam necessidades de desalavancagem mais elevadas do que outros, com um grande banco a reunir quase 23% do crédito malparado, enquanto dois dos principais bancos têm menos de 5%. No crédito às empresas, 19,7% é crédito malparado, encontrando-se grande parte deste vencido há mais de três anos. O crédito malparado ascende a mais de 30% do capital dos bancos após a contabilização das provisões, o que implica necessidades de recapitalização potencialmente significativas no caso de se verificar que as garantias são inferiores ao previsto. Resolver os problemas do crédito malparado é crucial para Portugal e requer uma abordagem abrangente.


Quando o crédito malparado não é reconhecido e é mantido nos balanços sem provisões, os fluxos de receitas que geram normalmente ficam aquém de outros empréstimos concedidos, em especial quando as condições dos empréstimos concedidos são adaptadas a fim de evitar incumprimentos formais através de "perenidade". Quando o crédito malparado é reconhecido, são aplicadas ponderações de risco mais elevadas sobre os ativos em situação de imparidade, o que reduz o volume de crédito disponível para outras empresas (Aiyar et al., 2015). Os empréstimos de cobrança duvidosa implicam igualmente vulnerabilidades significativas para os bancos, podendo torná-los menos predispostos a conceder empréstimos. Se existirem muitos empréstimos concedidos que se situam próximos do limiar em que passam a constituir crédito malparado, eventos adversos podem deslocar partes significativas da carteira de crédito para lá desse limiar, pelo que o seu reconhecimento como crédito malparado seria inevitável. Isso pode

Figura 1.13. **Crédito vencido**
Em percentagem do crédito bruto total



1. Últimos dados disponíveis no final do período: T1 para Japão, Reino Unido e Turquia, T4 2015 para Suíça; 2014 para Alemanha e Coreia. O agregado da OCDE é uma média não ponderada dos mais recentes dados disponíveis, incluindo a Letónia.

Fonte: FMI (2016), *Financial Soundness Indicators (FSI Database)*, Fundo Monetário Internacional.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933447728>

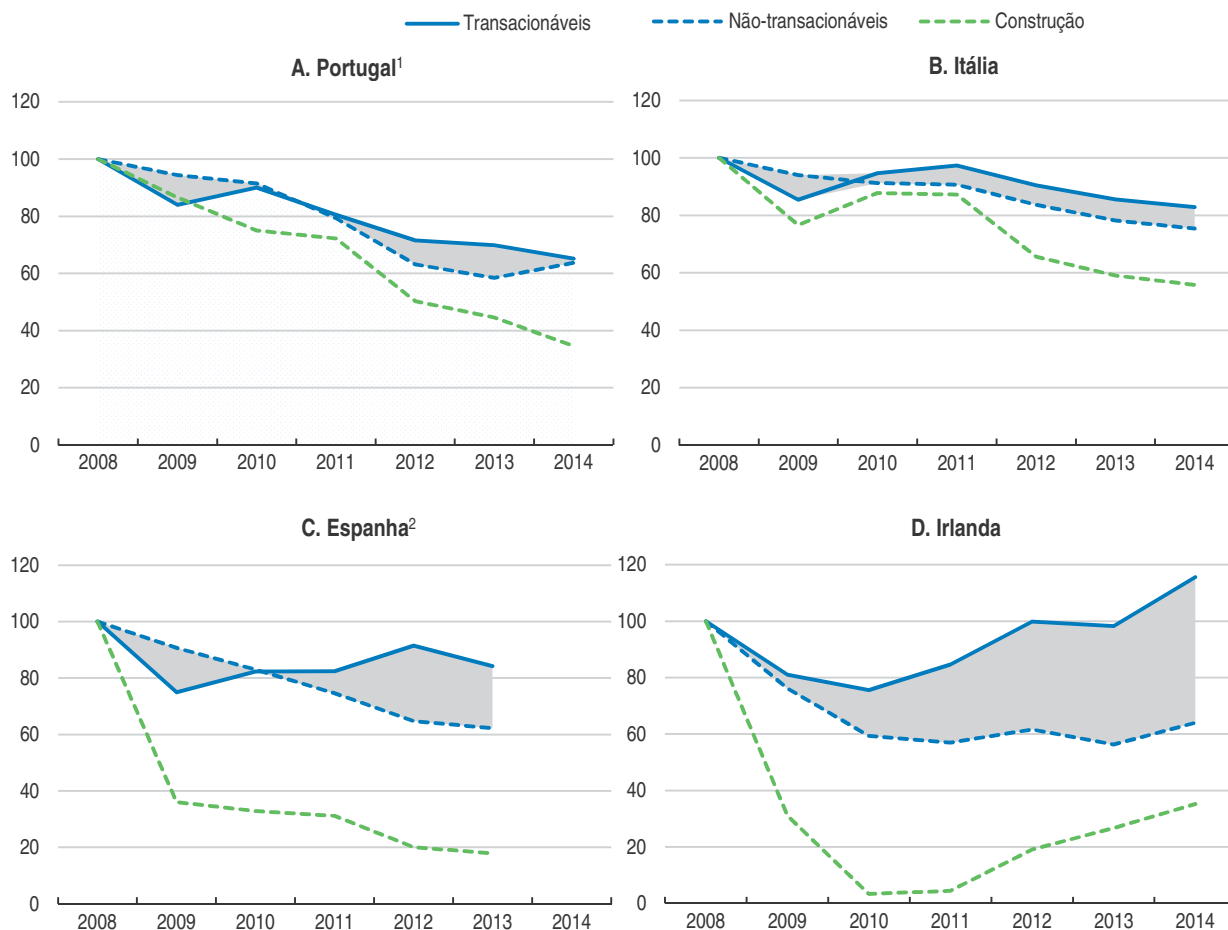
conduzir potencialmente a grandes necessidades de provisões ou de anulações da dívida, ou ambas. Este pode ser um dos motivos pelo qual os bancos com ativos de fraca qualidade evitam frequentemente riscos e têm uma maior relutância em conceder empréstimos a novas empresas que apresentam risco, mas cujos projectos são potencialmente de alta rentabilidade (Diwan e Rodrik, 1992).

Os dados empíricos existentes sugerem uma correlação negativa entre o investimento e o volume de crédito malparado (CE, 2015a). Os dados dos bancos da área do euro mostram que os bancos com elevados rácios de crédito malparado tendem a ter menos receitas de juros, menores rácios de fundos próprios, maiores custos de financiamento e menor expansão do crédito (Aiyar et al., 2015). As estimativas sugerem que a quantidade de nova capacidade de concessão de empréstimos decorrente de uma redução do crédito malparado pode ser superior a 8% do PIB (Aiyar et al., 2015).

Elevados rácios de crédito malparado funcionam também como um obstáculo aos processos de ajustamento necessários na economia. Quando os recursos financeiros estão associados a empresas em setores em declínio, nomeadamente nos setores não-transacionáveis, isto reduz o crédito disponível que as empresas em ascensão com atividades transacionáveis precisam para crescer. Dados de quatro países da zona euro que acumularam défices da balança de transações correntes antes da crise – tal como Portugal – sugerem que os países onde os rácios de crédito malparado começaram a diminuir a partir de 2014, ou seja, a Irlanda e a Espanha, tiveram mais êxito no redirecionamento do investimento das atividades não-transacionáveis para as atividades transacionáveis do que os países onde os rácios do crédito malparado continuaram a aumentar, nomeadamente, Portugal e Itália (Figura 1.14). No caso da Irlanda e da Espanha, os programas de ajuda externa financiaram estratégias nacionais que permitiram sanear os balanços dos bancos.

Figura 1.14. Investimento setorial em quatro países da área do euro

Formação bruta de capital fixo, índice 2008 = 100



1. Estimativa da OCDE para 2014.

2. Dados provisórios de 2012.

Fonte: Eurostat (2016), "Contas Nacionais Anuais", Eurostat database e INE (2016), quadros das "Contas Nacionais", Instituto Nacional de Estatística.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933447980>

Políticas mais pró-ativas para lidar com o crédito malparado podem estimular o investimento das empresas

Os bancos portugueses têm enfrentado tempos difíceis desde o início da crise financeira. Os requisitos regulamentares e os testes de *stress* tornaram-se mais exigentes, o que levou a que vários bancos portugueses procedessem a aumentos de capital. Neste contexto, os bancos enfrentam incentivos para retardar o reconhecimento das perdas com empréstimos concedidos nos limites fixados pela regulamentação atual. A renovação dos empréstimos antigos que se encontram por liquidar em condições favoráveis, mesmo quando o potencial de reembolso dos devedores é baixo, é uma forma de protelar o reconhecimento das perdas com o empréstimo, em posição ao reconhecimento de tais empréstimos como crédito malparado. Ao contrário da Irlanda e da Espanha, Portugal não tomou medidas para um saneamento sistemático dos balanços dos bancos, como a criação de um veículo especial para absorver os ativos históricos, preferindo uma abordagem casuística mais moderada. A margem orçamental no contexto dos elevados níveis de dívida pública foi considerada insuficiente para adotar as mesmas medidas que a Irlanda e a Espanha.

Os bancos não só têm incentivos para protelar o reconhecimento das perdas decorrentes dos empréstimos concedidos, como enfrentam também uma clara vantagem em termos de acesso à informação. Para elementos externos aos bancos, incluindo responsáveis do sector público e entidades de supervisão, pode ser difícil conseguir obter um indicador fiável da efetiva generalização da prática de renovação de empréstimos concedidos a empresas com lucros baixos e fraco potencial de investimento. A supervisão bancária em Portugal encontra-se alinhada com as normas internacionais, sendo nalguns domínios ainda mais exigente, e a prática recente de inspeções regulares no local pelo regulador é tranquilizadora. Ainda assim, existem limites ao que as entidades de supervisão conseguem detetar. As fragilidades e a fraude em dois bancos não foram detetadas atempadamente para impedir o seu colapso e vários milhões de euros de prejuízos para os contribuintes. O Banco Espírito Santo (BES), o maior credor privado à época, teve de ser resgatado em 2014, e o Banco Internacional do Funchal (BANIF) necessitou de intervenção do banco central em 2015, no decurso da qual os seus ativos foram vendidos a um outro banco. Além disso, revisões anteriores aos ativos não consideraram 3 mil milhões de euros em crédito malparado que os bancos depositaram a preços acima dos preços do mercado nos chamados fundos de reestruturação (Nogueira Leite, 2016).

A melhoria necessária na qualidade dos ativos e o conseqüente estímulo ao financiamento do investimento provavelmente não serão concretizados sem uma ação decisiva em matéria de políticas públicas. Esta ação implica riscos que têm que ser avaliados em função da limitada margem orçamental disponível, do possível efeito nos bancos e da sua capacidade de reforçar os capitais próprios. Contudo, apostar no passar do tempo para resolver o problema implica igualmente riscos. Tal deve-se não só ao facto do equilíbrio dos balanços estar em risco durante muitos anos, mas também por causa dos significativos efeitos externos que decorrem de serem bloqueadas consideráveis frações de crédito a empresas que revelam pouca probabilidade de investir, fato que não é tido em conta pelos bancos. Apostar num conjunto de várias estratégias é muitas vezes o modo mais eficaz de conseguir resolver o problema do crédito malparado, incluindo através de políticas regulamentares mais apertadas, criação de um mercado para a cobranças de dívidas e melhorar os procedimentos de insolvência.

O quadro regulamentar poderia ser utilizado para aumentar os incentivos dos bancos para resolverem o crédito malparado. Requisitos de fundos próprios diferenciados poderiam atribuir maiores recompensas aos bancos que implementam um plano credível e suficientemente ambicioso para a transferência do crédito malparado, podendo assim facilitar a angariação de capital. Poderiam também ser incluídas sanções para bancos que não adotem medidas ambiciosas ou que não cumpram o plano aprovado pela autoridade de supervisão. Além disso, os regulamentos europeus deixam para as autoridades de supervisão nacionais os detalhes das modalidades de anulação das dívidas, a acumulação de rendimentos de juros para o crédito malparado e as regras para a avaliação da garantia restante, o que pode ser utilizado para reforçar os incentivos para a redução do crédito malparado. As ponderações do risco do crédito malparado podem ser diferenciadas entre crédito malparado novo e o crédito malparado que consta dos balanços por períodos superiores a um determinado prazo, fortalecendo desta forma os incentivos para a amortização ou a venda de crédito malparado de longa data (OCDE, 2016b). Por exemplo, a Espanha impôs uma redução progressiva do valor da garantia do empréstimo decorridos dois anos. Tais medidas podem ser parte de uma estratégia de definição de objetivos

operacionais claros para a redução ao longo do tempo do crédito malparado, como acontece nalguns países do leste europeu (Albânia, Eslovénia, Montenegro e Roménia, ver Aiyar et al., 2015).

Em conjunto com o reforço dos incentivos regulamentares para o reconhecimento do crédito malparado, as autoridades poderiam apoiar os esforços dos bancos na retirada dos empréstimos antigos dos seus balanços e ajudá-los a obter valores superiores de recuperação criando um mercado para adívda de cobrança duvidosa. Apesar de terem volumes de crédito malparado superiores aos dos Estados Unidos, os mercados europeus de dívida de cobrança duvidosa são atualmente menos de um quarto dos que existem nos EUA. Sociedades de gestão de ativos (SGA), especializadas na gestão de ativos em dificuldades, proporcionam um mercado líquido para o crédito malparado e são normalmente mais hábeis a lidar com ativos depreciados dos que os bancos, nomeadamente os bancos pequenos, para os quais a gestão de carteiras de ativos de cobrança duvidosa pode exigir recursos consideráveis. As SGA trazem economias de escala, melhores tecnologias e experiência, e a vantagem comparativa dos bancos é provavelmente mais forte em conseguir novas concessões de empréstimos. Separar a gestão dos empréstimos dos funcionários que aprovaram os empréstimos pode igualmente proporcionar uma avaliação mais objetiva dos ativos. As SGA especializadas podem também possuir conhecimentos mais especializados na titularização de pacotes de crédito malparado, o que tem ajudado os bancos a conseguir preços superiores para carteiras de crédito malparado nalguns países. A titularização permite agrupar empréstimos de cobrança duvidosa de modo a que a titularização resultante possa ainda assim ser atrativa para um amplo leque de investidores.

Vários países tiveram experiências positivas com as SGA, inclusive na Europa (Suécia, Irlanda, Letónia, Eslovénia e Espanha) e na Ásia (Indonésia, Malásia, Coreia, Tailândia e Japão). As SGA podem ser públicas ou privadas, bem como centralizadas ou específicas de um banco. No final dos anos 90 do século passado no Japão, uma SGA pública centralizada conseguiu assumir ativos difíceis rejeitados por outros investidores e foi crucial para a resolução de litígios entre os credores, tendo melhorado a transparência do mercado do crédito malparado ao definir normas de divulgação e publicação de informações sobre garantias (Jassaud e Kang, 2015). Em Espanha, uma SGA centralizada de titularidade pública e privada, a SAREB, atuou como catalisador para o arranque da compra de dívida de cobrança duvidosa.

Existem em Portugal sociedades de gestão de dívidas privadas que assistiram a um significativo crescimento das suas atividades. No entanto, relativamente ao volume de crédito malparado reconhecido, as respetivas carteiras são pequenas. Este mercado não tem atualmente transparência uma vez que a grande maioria de transações concluídas não revelam as partes envolvidas. Porém, o principal problema para uma maior participação das SGA é o diferencial de preços existente entre o que os investidores pretendem pagar e o que os bancos esperam recuperar. Os bancos não querem vender grandes carteiras aos preços atualmente oferecidos por potenciais compradores, pois tal conduziria a perdas significativas e à necessidade de recapitalização.

Embora seja provavelmente inevitável algum grau de reconhecimento adicional de perdas para os bancos no contexto de qualquer esforço para transferir os ativos de cobrança duvidosa dos balanços bancários para SGA especializadas, é importante observar que criar mercados para a dívida de cobrança duvidosa não é um “jogo de soma zero”. Por outras palavras, não se

trata de obrigar os bancos a assumir as perdas em benefício da economia em geral. Existe margem substancial para o setor público participar na criação desses mercados de várias formas. Isto pode aumentar a sua eficácia e atrair novos compradores que ainda não investem neste tipo de ativos. Uma expansão da procura resultaria em preços superiores, mantendo-se tudo o resto igual, e ajudaria, por conseguinte, a reduzir a diferença de preços.

A margem para a intervenção pública neste domínio foi recentemente limitada por novas regras da UE em matéria de auxílios estatais e pela nova diretiva relativa à recuperação e resolução bancária. De acordo com estas regras, a venda de ativos a SGA acima do preço de mercado pode desencadear um resgate de titulares de dívida subordinada, ou até mesmo de dívida privilegiada, e a implementação de um plano de reestruturação do banco. Por exemplo, a SGA bem sucedida em Espanha foi constituída antes de estas regras entrarem em vigor. Embora seja claro que replicar o que a Espanha fez já não é uma opção, seria conveniente existir uma melhor definição do que é exatamente compatível com a diretiva. Mais especificamente, Portugal deve procurar obter esclarecimentos sobre os limites do apoio público às SGA sem acionar uma reestruturação bancária. Determinar os preços de mercado para pacotes de ativos em relação aos quais não existem atualmente mercados líquidos envolverá inevitavelmente alguma ponderação.

Seria também útil esclarecer as circunstâncias exatas em que a necessidade de corrigir uma deficiência do mercado ou uma grave perturbação na economia podem ser invocados como cláusula de exceção. Atendendo à dimensão sistémica do problema em Portugal, o conceito de grave perturbação na economia não parece ser muito exagerado e a inexistência de um mercado é normalmente entendida como um indício de uma deficiência do mercado noutros contextos. Deve ser explorada na plenitude possível a margem restante que existe para utilizar SGA.

Um exemplo para um maior envolvimento das SGA que parece ser compatível com as regras em matéria de auxílios estatais é o modelo recentemente adotado em Itália, e uma abordagem similar poderia ser viável em Portugal. Em Itália, foi criado um veículo de titularização (“special purpose vehicle”) para titular as carteiras de crédito de cobrança duvidosa dos bancos. As garantias do Estado serão disponibilizadas para as tranches de notação superior destes títulos desde que obtenham notações similares aos títulos de dívida pública italiana. As garantias serão oferecidas a preços que refletem *swaps* de risco de incumprimento dos mutuários italianos com notação de crédito similar às das tranches de notação superior e que, por conseguinte, cumprem o requisito da UE de aplicar preços do mercado para as garantias. Embora o preço das garantias seja fixado de modo a refletir os riscos, a sua simples existência poderia incentivar um amplo leque de investidores a arriscar também neste novo tipo de ativos em Portugal, apesar da notação soberana inferior.

Nos termos do acordo negociado entre a Comissão Europeia e a Itália, a concessão de garantias às tranches de notação superior de títulos de crédito malparado implica a venda bem sucedida de pelo menos metade das tranches subordinadas. Esforços conjuntos por parte dos bancos privados, em coordenação com o setor público, conduziram à criação de dois fundos privados (denominados *Atlante I e II*) concebidos para comprar tranches subordinadas de títulos de crédito malparado com menores expectativas de rentabilidade do que proponentes de capitais fechados. Este esforço concertado pelos bancos pode funcionar como catalisador, mas pode também criar um perigo moral ao penalizar os bancos com carteiras de crédito mais fortes que adotaram um modelo de negócios mais prudente com menos riscos e menos rentabilidade no passado.

Melhorar as normas em matéria de insolvência

Tendo em conta que a grande parte dos ativos de cobrança duvidosa em Portugal são empréstimos concedidos a empresas, é crucial que o enquadramento jurídico dos processos de insolvência funcione bem para permitir a reestruturação de sociedades viáveis bem como uma rápida recuperação dos ativos das sociedades não viáveis antes de estes perderem valor. Portugal tem tomado medidas importantes para reformar o enquadramento dos processos de insolvência, colocando a tónica na recuperação das empresas e não na sua liquidação. Contudo, continuam a existir diferenças entre as normas existentes e a sua efetiva aplicação, e as reformas não conduziram a uma redução significativa dos rácios de crédito malparado, como aconteceu em Espanha e na Irlanda (CE, 2016).

O código relativo ao processo de insolvência foi alterado com a introdução de um novo mecanismo de reestruturação da dívida, inspirado nas disposições do capítulo 11 dos Estados Unidos, destinado a permitir uma reestruturação extrajudicial célere. O novo procedimento extrajudicial, designado por *Processo Especial de Revitalização* (PER), torna mais atrativas as negociações entre o devedor e a maioria dos credores ao atribuir aprovação judicial e força executiva a estes acordos extrajudiciais. Porém, até ao momento o PER teve uma taxa de aprovação de apenas 50% e a percentagem de acordos efetivamente aplicados e respeitados é ainda mais baixa. Estas resoluções extrajudiciais demoram muito mais do que os 4 meses permitidos para as negociações extrajudiciais ao abrigo da lei dos EUA, ainda que sejam inconclusivos os dados relativos à duração média exata das resoluções extrajudiciais. As estatísticas oficiais colocam a sua duração média nos cinco meses, embora os analistas privados coloquem a duração média nos sete meses (APAJ, 2015).

O controlo dos processos pode ser melhorado, uma vez que existem indícios de que o proprietário/gerentes utilizaram o PER simplesmente para ganhar tempo e/ou retirar ativos da empresa. Em cerca de 8% dos processos aprovados que foram objeto de PER, a sociedade devedora não cumpriu as condições negociadas nos acordos, o que desencadeou um processo normal de insolvência ou uma nova negociação no quadro do PER. É possível aplicar à mesma empresa um período de embargo relativamente a um outro PER apenas em casos específicos, algo que deveria ser alargado a todas as empresas, incluindo às que não cumprem as condições de uma resolução extrajudicial unicamente com o intuito de solicitar uma nova resolução deste tipo. Encurtar o processo, e conseqüentemente a suspensão dos ativos, para os 3 meses referidos na lei reduziria igualmente os incentivos a uma prática abusiva. Dito isto, a possibilidade da suspensão dos ativos é importante para dar à empresa tempo para realizar uma reestruturação, e a inexistência de um tal período de suspensão num outro processo extrajudicial criado em 2012 (SIREVE) pode explicar por que motivo esse procedimento não é amplamente utilizado.

O insucesso nas negociações do PER deve-se muitas vezes à autoridade tributária e a outros credores públicos que, de um modo geral, não podem assumir cortes nos seus créditos e muitas vezes não conseguem mesmo definir atempadamente a sua posição (APAJ, 2016). Embora as normas do PER exijam apenas uma maioria simples para chegar a acordo quanto a um plano de reestruturação (o denominado “*cram-down*”) e prevejam um tratamento igual de todos os credores, a autoridade tributária invoca regularmente direitos de veto *de facto* com base na Lei Geral Tributária. Na prática, a autoridade tributária e os outros credores do setor público acabam muitas vezes por bloquear os planos de

reestruturação ao abrigo do PER. A experiência do Brasil mostra que reduzir os privilégios das autoridades tributárias pode acelerar os processos de insolvência e melhorar as taxas de recuperação (Araújo et al., 2012; Arnold and Flach, 2017). Devem ser concretizados os planos recentemente anunciados no âmbito do programa Capitalizar para melhorar a flexibilidade e a coordenação dos credores do setor público nos processos de insolvência. Os planos recentemente anunciados para melhorar a flexibilidade e a coordenação dos credores do setor público nos processos de insolvência vão na direção certa, mas devem ser implementados antes do terceiro trimestre de 2017, como está atualmente previsto.

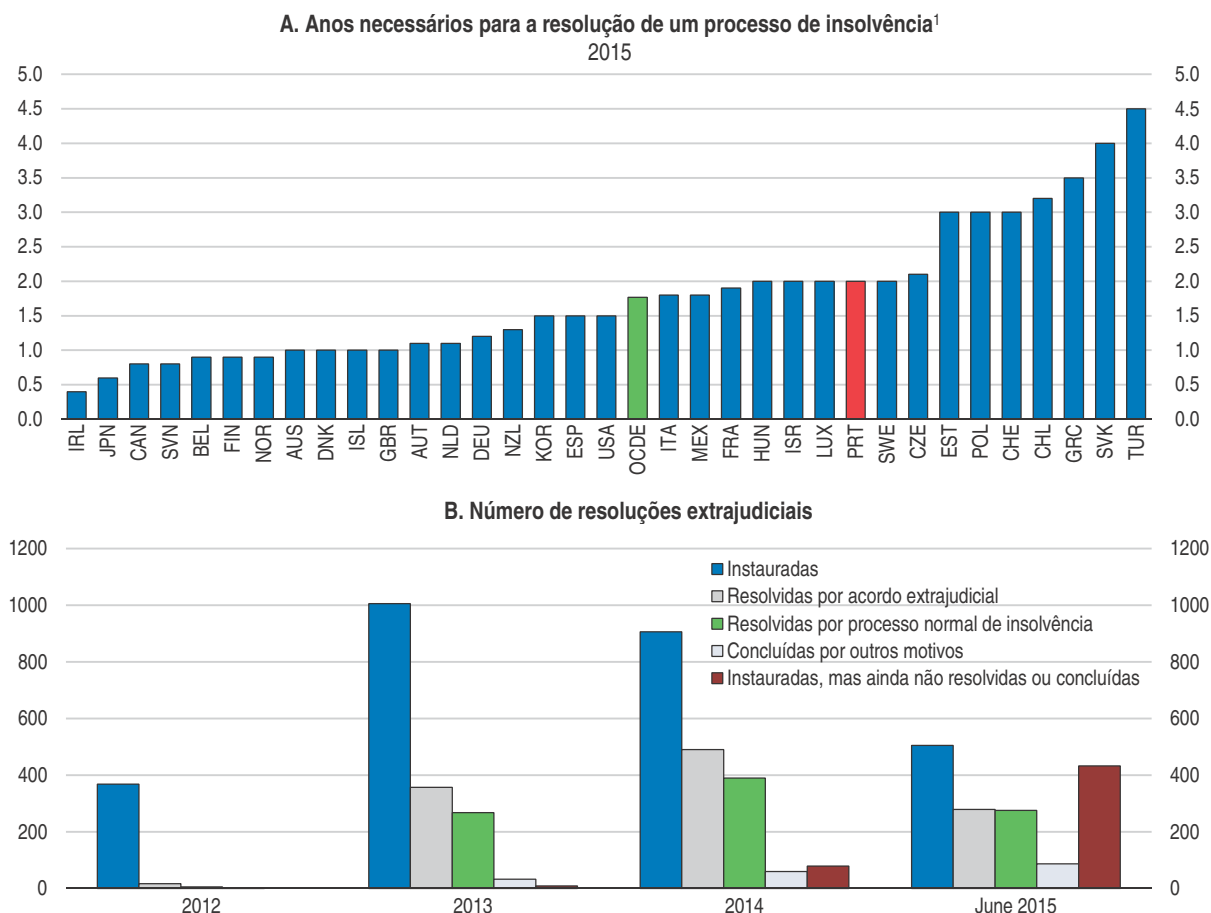
Um outro motivo frequente para o insucesso dos PER é o facto de os administradores da insolvência e os credores não disporem de informações para avaliar o potencial económico de uma empresa ou o valor dos seus ativos. Por exemplo, neste momento não é possível aos administradores da insolvência procederem a inspeções no local.

Quatro anos após a sua introdução, o enquadramento jurídico dos processos extrajudiciais de insolvência, PER e SIREVE, devem ser objeto de uma avaliação aprofundada, o que poderia ajudar a identificar os obstáculos ainda existentes e aperfeiçoar os quadros consoante o necessário. Os dados preliminares até ao momento sugerem que as poupanças em termos de tempo ficam aquém da duração de referência prevista na lei. Os privilégios e os direitos de veto de que dispõem a autoridade tributária e a segurança social devem ser ponderados, assim como deve ser melhorado o acesso à informação. Procedimentos de insolvência mais céleres são particularmente benéficos para os novos operadores no mercado, como sugere a análise efetuada aos dados das empresas de 21 economias da OCDE (OCDE, 2016).

Além das resoluções extrajudiciais, o procedimento judicial dos processos de insolvência não mudou muito ao longo dos anos. O número de processos de insolvência apresenta uma tendência crescente desde 2010, com um aumento de 41% no número de processos registados em 2015 face a 2010. De acordo com a base de dados *Doing Business* do Banco Mundial, os processos de insolvência que passam pelos tribunais demoram 2 anos em Portugal, de acordo com uma situação de referência, o que é ligeiramente superior à média da OCDE de 1,7 anos. Ao mesmo tempo, países como a Irlanda, o Japão, a Bélgica ou o Reino Unido demoram menos de um ano a tramitar os processos de insolvência através do sistema judicial (Figura 1.15). Pode ser útil melhorar o funcionamento do quadro jurídico em matéria de insolvência, o que é crucial para separar as empresas viáveis das não viáveis, tendo também uma influência direta nos valores de recuperação e nos preços que os investidores estão dispostos a pagar por títulos garantidos por crédito malparado.


Investir mais recursos nos tribunais que lidam com processos de insolvência e melhorar a sua eficiência é um caminho possível a seguir. Podem mesmo ser transferidos mais juizes para os tribunais do comércio, que parecem constituir a parte mais sobrecarregada do sistema judicial. A disponibilização de uma formação mais especializada para os juizes pode conduzir a processos mais céleres e a melhores taxas de recuperação, conforme sugerem os dados internacionais (OCDE, 2013, Banco Mundial, 2004). Um outro modo para acelerar os processos de insolvência seria alargar o âmbito de decisões por maioria simples. O direito especial de veto de que dispõem a autoridade tributária e a segurança social deve ser revisto no caso dos processos de insolvência que passam pelos tribunais.

Para muitas microempresas, a insolvência pessoal tem também um papel importante, nomeadamente no que respeita à limitação da capacidade de os empresários iniciarem uma nova atividade depois de um processo de insolvência. A possibilidade de “começar de

Figura 1.15. **Enquadramento dos processos de insolvência**

1. Tempo decorrido desde o incumprimento da sociedade até ao pagamento de parte ou da totalidade do montante monetário em dívida ao banco tendo em conta eventuais expedientes dilatatórios. O agregado da OCDE é uma média não ponderada, incluindo a Letónia.

Fonte: Banco Mundial (2015), *Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency* (database) e APAJ (2015), "Processo Especial de Revitalização", *Turn Analysis*, N.º 7, 2.º trimestre, Associação Portuguesa dos Administradores Judiciais.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933447749>

novo" pode reduzir custos e o estigma de insucesso associado à insolvência, que é um dos obstáculos ao empreendedorismo que é referido com frequência. Em Portugal, os períodos de inatividade para os empresários após um processo de insolvência são normalmente superiores aos 3 ou 5 anos aplicados em muitos países europeus (Carcea et al., 2015). As microempresas são também afetadas pela prática generalizada da oneração dos ativos pessoais relativamente a empréstimos às empresas. Embora esta seja uma prática utilizada pelos bancos como mecanismo de compromisso e disciplina, distorce as fronteiras existentes entre a sociedade e a pessoa, podendo funcionar como um obstáculo ao crescimento ou à contratação de um gestor profissional.

Reduzir o tratamento privilegiado da dívida para incentivar uma composição mais equilibrada do financiamento das empresas

O tratamento fiscal diferenciado da dívida relativamente ao capital próprio criou incentivos para uma acumulação excessiva de montantes de dívida no setor empresarial. É essencial reduzir estas diferenças para reduzir o recurso ao financiamento através da contração de empréstimos. Até ao final de 2016, as despesas com juros podiam ser

deduzidas ao rendimento tributável das empresas, enquanto que tal não acontecia com a remuneração do financiamento de capitais próprios. A neutralidade fiscal relativamente ao financiamento através da contração de empréstimos ou através de capitais próprios não é relevante para as grandes empresas, que se financiam através da obtenção de fundos externos que reforçam os seu capitais próprios. De facto, a neutralidade fiscal tem importância mesmo para a maioria das empresas portuguesas que são dimensão muito pequena, na medida em que é uma prática generalizada dos proprietários/gerentes estender os empréstimos às próprias empresas, mais do que fornecer capitais próprios e distribuir uma grande parte dos lucros.

Alterações legislativas com efeitos a partir de Janeiro de 2017 tentam eliminar/atenuar estas distorções fiscais de duas formas. Em primeiro lugar, são agora impostos limites mais estritos à dedução das despesas com o pagamento de juros. A partir de 2017, as despesas com juros dedutíveis ficam limitadas a um máximo de 1 milhão de euros ou 30% do EBITDA (rendimento do fluxo de caixa), o que for superior. Esta medida está em consonância com a Ação 4 do Plano de Ação BEPS.

Em segundo lugar, estas alterações legislativas também incluem um desagravamento fiscal ao capital próprio das empresas. Vários países, incluindo a Itália, a Bélgica e o Brasil, introduziram estas medidas e os dados apontam para a sua eficácia na redução do endividamento das empresas (De Mooij, 2011). Porém, a conceção exata de um regime deste tipo tem a sua importância, nomeadamente para evitar planeamento fiscal estratégico e ganhos inesperados relativos ao investimento efetuado antes da introdução de um tal desagravamento. A fim de estimular novo investimento, este tipo de desagravamento ao capital próprio apenas deve aplicar-se a novo investimento de capital próprio e não a reservas de capital existentes, como é o caso desta nova medida introduzida. No passado, Portugal implementou uma medida de desagravamento fiscal do capital próprio, mas que estava limitado às PME e a capital próprio fornecido por investidores de capital de risco. Estas restrições, que tornaram ineficaz a medida de desagravamento fiscal experiências, foram agora levantadas. A nova medida de desagravamento parece ser bem desenhada, mas o seu desempenho deve ser monitorizado para avaliar se são necessários eventuais refinamentos.

A eliminação das distorções que existiam até Dezembro de 2016 terão um impacto mais forte quando for conjugada com uma estratégia que favorecesse mais empresas de média dimensão a estarem cotadas em bolsa, como alternativa ao financiamento através da contração de empréstimos. Esta seria uma opção realista para cerca de 50 a 80 das sociedades portuguesas, mas as elevadas comissões de cotação na única bolsa de valores existente em Portugal constituem atualmente o principal impedimento para estas sociedades. Um programa coordenado do Governo para trazer mais empresas para o mercado de capitais, denominado ELITE, teve êxito em Itália. Medidas que podem ser parte de uma estratégia deste tipo em Portugal incluem a regulação das tabelas das comissões para a cotação de empresas de média capitalização pelo monopólio do operador de corretagem. O argumento económico para tal pode ser similar às obrigações de serviço universais nas telecomunicações, onde a intervenção pública tem vindo há anos a reduzir o custo do acesso à rede para clientes para quem, caso assim não fosse, seria proibitivamente elevado. Tal como uma rede de linha fixa, uma bolsa de valores possui características de monopólio natural, o que pode muito bem justificar as intervenções regulamentares. As medidas incluídas no programa Capitalizar podem contribuir para reduzir os custos da cotação.

Seria também útil a prestação de serviços de aconselhamento, como foi efetuado em Itália ao abrigo do programa ELITE. Atualmente, Portugal não possui qualquer empresa independente na banca de investimento que possa aconselhar as empresas a passarem a ser quotadas em bolsa ou a atrair investimento em capitais próprios, quando a diretiva comunitária impõe a prestação de apoio de uma instituição financeira neste processo (Prospectus Directive). Os bancos comerciais têm fracos incentivos para apoiar as empresas a encontrar alternativas ao financiamento que eles próprios fornecem.

Muitas empresas sem um histórico de crédito suficiente longo experimentam dificuldades em aceder a linhas de crédito bancário, nomeadamente quando os seus principais ativos são o capital humano e algumas ideias inovadoras. As recentes iniciativas do Governo visaram uma abertura a canais adicionais de financiamento para empresas no âmbito do novo programa Capitalizar, incluindo *business angels*, capital de risco e outros instrumentos. Pretende-se que as entidades com participação pública, incluindo um financiamento por uma empresa de capital de risco e do tipo *business angel*, cofinanciem as empresas emergentes numa fase inicial com a tónica em sociedades inovadoras, científicas e de base tecnológica, bem como nas sociedades orientadas para as exportações. Alargar as opções de financiamento, conforme pretendido pelo recente programa Startup Portugal, é uma iniciativa que saudamos na medida em que desenvolver o financiamento baseado no mercado para as PME pode ajudar a atenuar as restrições de acesso ao crédito para as PME (OCDE, 2015b,c). Porém, será importante controlar e avaliar o progresso destas iniciativas de modo a garantir a respetiva relação custo-eficácia.

Um importante desafio para a participação pública em atividades de capital de risco, por exemplo, será encontrar instrumentos que aumentem a quantidade de capital de risco sem diminuir a sua qualidade. Os investidores privados têm normalmente mais incentivos para maximizar as receitas do que as entidades públicas e podem, por conseguinte, investir mais na identificação dos projetos de investimento mais prometedores e fornecer um aconselhamento de qualidade a estas empresas, tal como revela a experiência do fundo de capital de risco canadiano, que goza de apoio público (Brander et al., 2008). Em contrapartida, os fundos que operam como fundos independentes de capital de risco em comandita e em que a seleção e o aconselhamento de projetos de investimento sejam efetuados por sócios privados tiveram êxito nos Estados Unidos (Lerner, 1999) e na Austrália (Cumming, 2007). A participação pública passiva neste tipo de fundos pode mesmo aumentar as receitas para os investidores privados ao limitar as receitas a serem distribuídas ao sector público, ao mesmo tempo que não impõe limites semelhantes à exposição ao risco do seu investimento.

Utilizar da melhor forma as fontes de financiamento externo

As entradas de investimento direto estrangeiro (IDE) e de transferências estruturais da UE representam percentagens significativas de investimento nalguns setores, embora no caso do IDE seja difícil estabelecer uma comparação direta com o financiamento do investimento a partir das poupanças nacionais. No período 2012-2014, as entradas de IDE para projectos de investimento de raiz (*greenfield investment*) ascenderam a cerca de 3,9% da formação bruta de capital fixo (FBCF). Comparando as entradas de IDE com a formação bruta de capital fixo, o rácio é cerca de 20%, mas este valor pode ser considerado apenas como um limite superior, uma vez que inclui também investimentos em aquisições (*brownfield investment*), que não acrescem à formação de capital, na medida em que são meras transferências de propriedade.

Atrair mais IDE é um outro fonte importante para Portugal angariar investimento. Para além de constituir uma abertura a novas fontes de financiamento do investimento para além das poupanças nacionais, o IDE está normalmente associado a vantagens de produtividade, uma vez que as empresas multinacionais se encontram normalmente entre as empresas mais produtivas (Arnold e Javorcik, 2009; Arnold e Hussinger, 2010; Girma et al., 2005; Helpman et al., 2004). Esta vantagem em termos de produtividade pode gerar spillovers importantes e reforçar a produtividade das empresas nacionais através do estabelecimento de relações de compra e venda ou da transferência de *know-how* (Blalock e Gertler, 2008; Javorcik, 2004; Keller e Yeaple, 2009).

As reformas estruturais aprovadas impulsionaram a atratividade de Portugal como destino de IDE. Porém, no futuro, uma maior ênfase na continuidade das políticas pode reforçar a confiança e reduzir as incertezas, que constituem frequentemente um determinante importante na escolha da localização do investimento para os investidores estrangeiros (ver, por exemplo, Ruane e Goerg, 1997, para o caso irlandês). Um acordo bipartidário a favor de uma redução continuada da taxa de imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas foi recentemente descartado, alguns planos de privatizações foram protelados ou alterados após a sua assinatura, e existem debates sobre a restrição de acesso aos chamados bancos de hora individuais a setores em que esse banco seja parte das convenções coletivas. Esta medida proporcionou uma maior flexibilidade às empresas, permitindo que um máximo de 150 horas por ano fossem utilizadas por acordo entre o trabalhador e a entidade patronal. Uma recente decisão de compensar alguns obrigacionistas do liquidado Banco Espírito Santo tem também sido considerada como prejudicial para a estabilidade política.

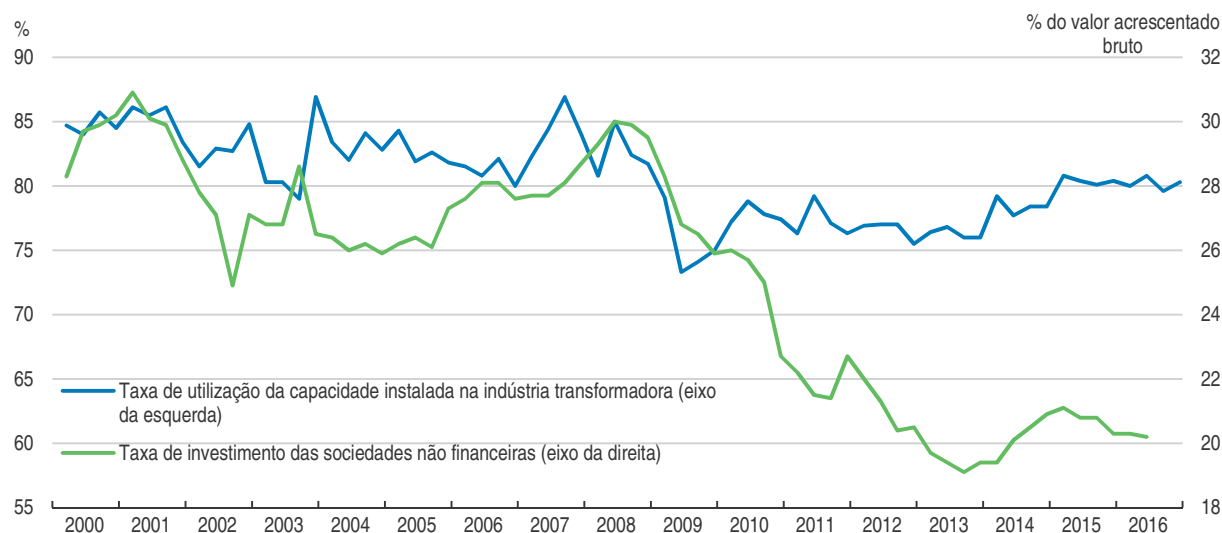
Os fundos estruturais da UE representam uma parte importante do investimento público, que diminuiu de 5% do PIB em 2010 para 2,1% em 2015. Nos 1,9% do PIB, o financiamento europeu representa agora 80% do investimento público de Portugal ou 12,5% do investimento total, apesar de nem todos os projetos financiados por aqueles fundos serem considerados investimento na aceção das contas nacionais. Por conseguinte, apenas é possível estabelecer valores aproximados para determinados setores. Por exemplo, no setor dos transportes, as transferências da UE ascendem a 16% do investimento do setor. Foi recentemente concebida uma nova estratégia para a afetação destes fundos, designada de Portugal 2020, e esta visa apoiar a transformação estrutural da economia orientada para os setores exportadores. As principais áreas da despesa incluem o apoio à internacionalização das empresas transformadoras e a esforços de inovação e o reforço dos laços entre empresas e a comunidade científica. O Programa Nacional de Reformas de Portugal prevê um quadro para uma utilização mais eficaz dos fundos da UE.

Melhorar o ambiente de negócios para aumentar a rentabilidade do capital investido

O acesso a financiamento não é o único obstáculo a um maior investimento. Podem ocorrer casos em que as empresas têm capacidade para financiar um novo projeto de investimento, mas preferem protelar essa decisão se considerarem que as receitas esperadas do projeto não são suficientemente atrativas. As reformas estruturais que reduzem os custos das atividades em Portugal e/ou que permitem às empresas serem mais produtivas podem tornar mais compensadores potenciais projetos de investimento. Existem motivos para crer que a procura não é o único fator limitador das empresas portuguesas, e que as reformas estruturais no lado da oferta da economia podem ter

efeitos significativos no investimento. Por exemplo, na indústria transformadora, após anos de um baixo investimento, a utilização da capacidade tem subido novamente desde 2014 e neste momento praticamente regressou aos níveis anteriores à crise (Figura 1.16).

Figura 1.16. **Taxa de utilização da capacidade instalada na indústria transformadora e taxa de investimento das sociedades não financeiras**



Fonte: OCDE (2016), *Main Economic Indicators* (database) e INE (2016), “Contas económicas trimestrais das sociedades não financeiras”, *Quadros das Contas Nacionais*, Instituto Nacional de Estatística.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933447997>

As reformas em domínios como a regulamentação, o sistema judicial, os setores dos serviços, incluindo os serviços públicos essenciais e o mercado de trabalho, conduziram a melhorias impressionantes numa comparação histórica. Estas reformas tiveram muito provavelmente um impacto significativo na competitividade dos custos e na produtividade. As estimativas da OCDE sugerem que as reformas no mercado dos produtos, implementadas desde os finais de 2008 irão aumentar o nível do PIB em 3% até 2020. Porém, o ímpeto reformista abrandou visivelmente desde o final do programa de ajuda externa, e a implementação de reformas ficou aquém das ambições iniciais em vários domínios fundamentais. Nalguns setores registaram-se muitas mudanças, por exemplo, nos mercados de trabalho. Noutros, como as reformas ao mercado de produtos e a regulamentação dos setores não-transacionáveis, existe margem para um maior progresso, nomeadamente no que respeita à implementação.

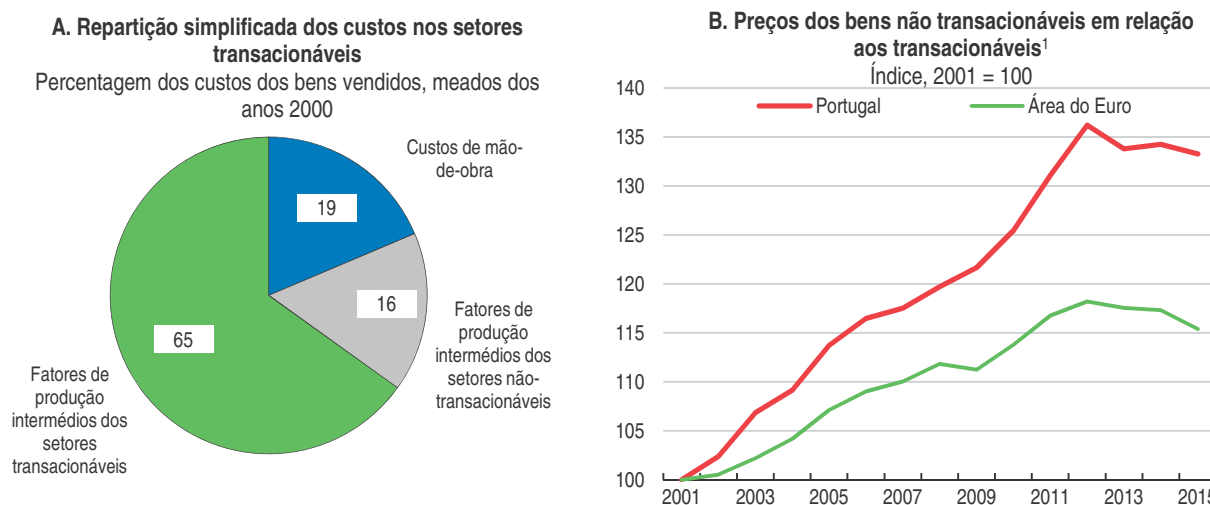
É difícil avaliar onde permanecem os maiores obstáculos e estes provavelmente diferem de empresa para empresa, nomeadamente na medida em que a mesma reforma pode afetar os incentivos ao investimento das empresas por várias vias. Os custos dos produtos intermédios dos setores não-transacionáveis e os custos do trabalho afetam os custos dos fatores de produção e, por conseguinte, a sua competitividade. Mas, ao mesmo tempo, o acesso a serviços de melhor qualidade ou uma melhor correspondência entre trabalhadores e empregadores afetam igualmente a produtividade das empresas portuguesas. Uma melhor regulamentação ou um melhor sistema judicial pode reduzir os custos das transações e, deste modo, aumentar igualmente a produtividade. Por fim, muitas normas e características institucionais neste âmbito podem atuar igualmente

como obstáculos implícitos à entrada de empresas no mercado e ao crescimento após a entrada, devendo ser objeto de uma revisão crítica à luz da tendência de distribuição da dimensão empresarial em Portugal.

Regulamentação nos setores dos serviços, incluindo serviços de utilidade pública


Os setores dos serviços, incluindo os serviços públicos essenciais, fornecem fatores de produção essenciais para as atividades transacionáveis, representando 16% dos custos diretos das empresas portuguesas, ou seja, sem contabilizar a sua contribuição para a produção de outros fatores também utilizados na produção (Figura 1.17, Painel A). Uma vez que estes serviços têm muitas vezes de ser adquiridos no mercado interno, os seus preços constituem um ingrediente da competitividade no setor transacionável e, deste modo, um motor para a rentabilidade do capital investido nestes setores. No passado, os mercados de produtos nos setores dos serviços eram caracterizados por baixos níveis de concorrência e por rendas significativas, um resultado estreitamente relacionado com políticas regulamentares deficientes. Consequentemente, os aumentos de preços nos setores não-transacionáveis ultrapassaram em muito a inflação dos bens transacionáveis (Figura 1.17, Painel B).

Figura 1.17. **Determinantes da competitividade-custo nos setores transacionáveis**



1. Rácio do índice harmonizado de preços no consumidor dos setores não-transacionáveis em relação ao dos setores transacionáveis (2015 = 100).

Fonte: OCDE (2012), "STAN Input-Output", STAN: OECD Structural Analysis Statistics (database) e Eurostat (2016), "Harmonised Index of Consumer Prices", Eurostat database.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933448006>

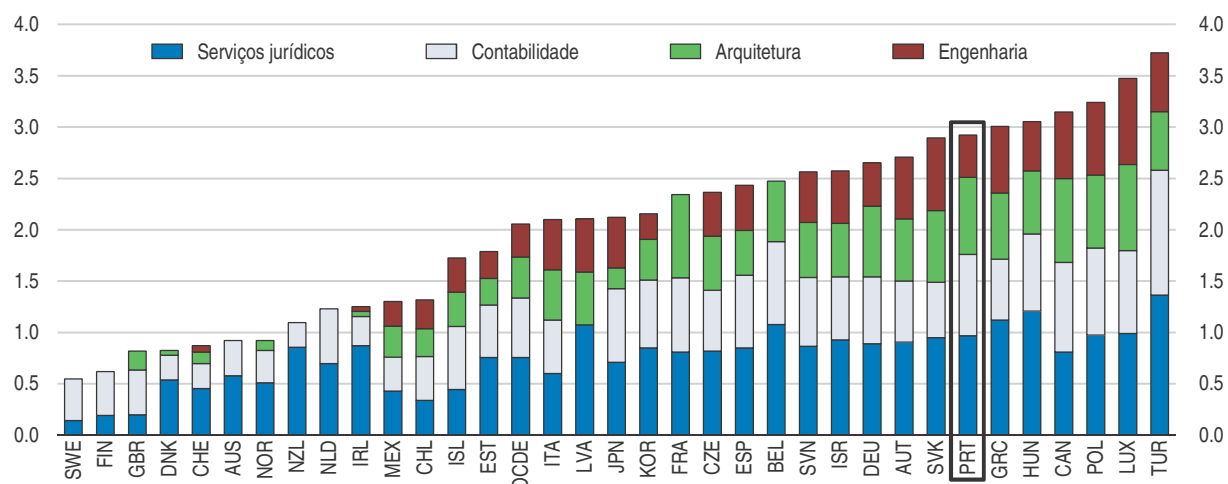
Uma agenda de reformas ambiciosa levou a algumas melhorias nalguns setores e os preços relativos inverteram-se ligeiramente desde 2012. Porém, as opiniões das empresas sobre o progresso alcançado nesta área são preocupantes e os resultados de um estudo recente sugerem que as reformas ao mercado de produtos são a área de reformas onde foi conseguido o menor progresso visível para os utilizadores a jusante (Gershenson et al., 2016, capítulo 7). A margem para um maior progresso nas reformas do mercado de trabalho é igualmente justificado pelo facto de os fortes aumentos dos preços nos setores não-transacionáveis não terem sido concretizados e, em comparação com 2001, os preços nos setores não-transacionáveis continuarem elevados em relação aos preços dos transacionáveis.

Profissões liberais

Nas profissões liberais, tais como serviços de contabilidade, jurídicos, arquitetura ou engenharia, a concorrência continua a ser insuficiente e a regulamentação é mais restritiva do que a média da OCDE, como mostram os indicadores de Regulamentação dos Mercados de Produtos (RMP) da OCDE (Figura 1.18). O Indicador da Restritividade do Comércio de Serviços (IRCS) da OCDE assinala a existência de obstáculos à concorrência do comércio internacional de serviços de contabilidade, auditoria e jurídicos. Disposições regulamentares que podem reprimir a concorrência incluem o forte papel das ordens profissionais na regulamentação do acesso à profissão, um cenário que normalmente favorece aqueles que já se encontram integrados na ordem em detrimento de potenciais candidatos a entrar. A regulamentação por parte das ordens profissionais deve ser monitorizada de perto pelas autoridades públicas a fim de evitar a existência de restrições excessivas no acesso à profissão e para salvaguardar a concorrência. Os direitos exclusivos que reservam determinadas tarefas apenas a membros de uma profissão em particular, bem como regulamentações de preços e honorários ou do tipo de organização empresarial, restringem ainda mais a concorrência e devem por isso ser analisados. As restrições no acesso às profissões podem constituir um motivo para a afetação distorcida dos recursos que se verifica nos serviços das profissões liberais em Portugal (Dias et al., 2016).

Figura 1.18. **Regulamentação das profissões liberais**

Escala do índice de 0 a 6, do menos restritivo ao mais restritivo, 2013¹



1. Os dados podem já não refletir a situação atual de países em processo rápido de reformas. O agregado da OCDE é uma média não ponderada dos dados disponíveis (incluindo a Letónia). As medidas incluídas no índice abrangem restrições de acesso à profissão (requisitos de ensino, direitos exclusivos/partilhados, inscrição obrigatória e pagamento de quotas na ordem profissional) e normas de conduta (preços e honorários, marketing e publicidade, tipo de organização empresarial e cooperação interprofissional).

Fonte: OCDE (2016), OECD Product Market Regulation Statistics (database).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933448014>

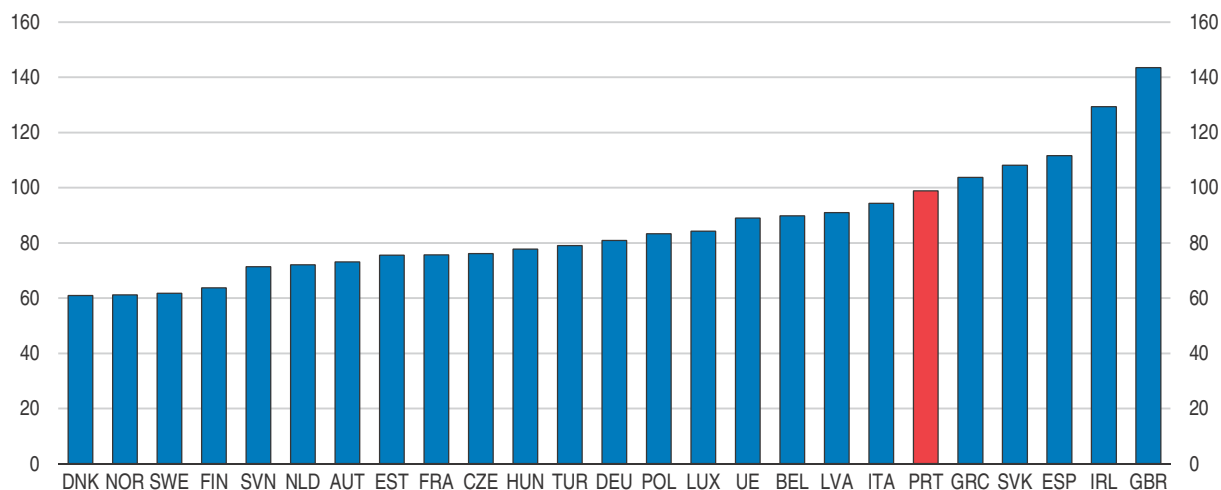
Em 2013, foi aprovada uma nova lei-quadro que procedeu à reforma das regulamentações de 18 profissões liberais, tendo já sido publicados os estatutos de todas as ordens profissionais. Mas os prestadores de serviços continuam a encontrar obstáculos no acesso à profissão e sendo também reduzida a concorrência transfronteiriça devido à regulamentação existente. Por exemplo, nos serviços profissionais de contabilidade, é necessário ter nacionalidade na UE para obter uma licença para exercer a atividade e existem restrições à detenção de participações em empresas de contabilidade, conjugadas

com requisitos ao nível da nacionalidade e de licenciamento para os membros do conselho de administração e gerentes das empresas de contabilidade. O regime de investimento é igualmente complexo para os serviços jurídicos, embora não existam requisitos de nacionalidade para os advogados. As normas atuais contêm também algumas disposições que impedem as empresas de estarem ativas em várias profissões reguladas ao mesmo tempo. Esta regra implica economias de escala e de âmbito não utilizadas e pode funcionar como um impedimento ao crescimento das empresas, embora as vantagens para os consumidores destas restrições não sejam claras.

Energia

Os preços da eletricidade para as médias empresas estão entre os mais elevados da Europa (Figura 1.19). Mais de um terço das empresas portuguesas consideram que os custos da eletricidade constituem um grande ou muito grande obstáculo à sua atividade e 82% não apontam a existência de melhorias desde 2012 (INE, 2015). Uma série de reformas conduziu a uma melhoria da remuneração e eliminou a margem da remuneração acima dos preços de mercado para os novos operadores. A produção de eletricidade está formalmente aberta à concorrência, mas, ao contrário do que acontece para potenciais novos operadores, os operadores estabelecidos beneficiam de regimes de remuneração anteriores que continuam a disponibilizar rendas consideráveis aos produtores de eletricidade. Estes acordos abrangem a esmagadora maioria de toda a eletricidade vendida em Portugal, deixam pouca margem para a flutuação do “preço do mercado” ao qual é vendida a restante eletricidade e reduzem o espaço para uma concorrência efetiva. Os contratos antigos podem também ajudar a explicar a tendência crescente nos preços da eletricidade.

Figura 1.19. **Preços da eletricidade**
EUR por mil quilowatt-horas, 2015¹



1. Preço médio nacional, sem impostos, para o primeiro semestre de cada ano para médios consumidores industriais (consumo anual entre 500 e 2000 megawatt-horas [MWh]). No caso da Itália, os dados dizem respeito a 2007 em vez de 2008 e abrangem dados a 1 de janeiro num consumo anual de 2 000 MWh.

Fonte: Eurostat (2016), “Electricity prices by type of user”, *Tables by Themes*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933447766>

Os Indicadores de Regulação do Mercado de Produtos da OCDE, refletem as melhorias significativas em matéria de regulamentação para novos operadores. De acordo com estes indicadores, a regulamentação das indústrias de redes em Portugal é a segunda mais

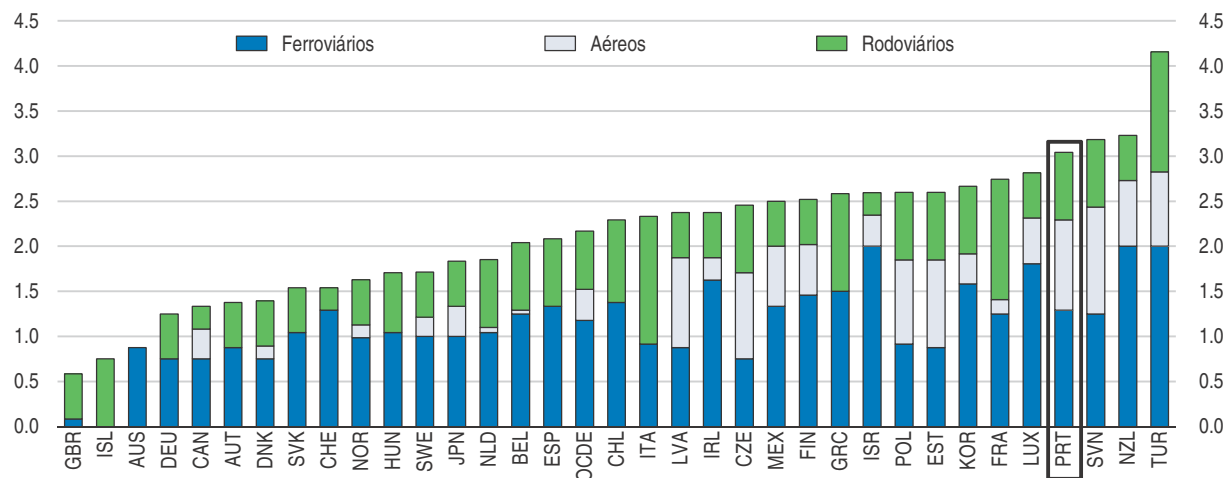
favorável à concorrência na OCDE. No entanto, estas novas regras não são necessariamente as que regulam a maior parte das transações energéticas atuais; grande parte é vendida ao abrigo de contratos antigos que foram celebrados ao abrigo de normas diferentes. Até que estes contratos antigos caduquem, os indicadores da RPM podem mostrar uma imagem demasiadamente otimista para a concorrência nos setores da energia. Apesar de existirem novos operadores, o produtor de eletricidade histórico continua a servir 85% dos consumidores de eletricidade. A companhia de gás histórica serve 27% dos clientes de gás, o que corresponde a 55% do consumo.

O calendário atual para a eliminação gradual dos contratos antigos de eletricidade deve ser acelerado, inclusive através da exploração da possibilidade de mais renegociações com as empresas estabelecidas. Sem renegociações, as futuras pressões de preços serão fortes. Outros aumentos dos já elevados preços da eletricidade são projetados como uma herança de políticas económicas no passado, como a enorme dívida das tarifas superior a 4 mil milhões de euros que foi sendo acumulada ao longo de muitos anos em que Portugal não pretendia transferir os aumentos dos custos da expansão das fontes de energia renovável para os clientes de retalho. Presumivelmente, todos os consumidores de eletricidade são “responsáveis” por esta dívida das tarifas que está agora a ser progressivamente travada através de uma fixação de preços acima dos custos médios. A dívida nas tarifas apenas começou a registar uma descida em 2016 e continuará a exercer uma pressão ascendente nos preços nos próximos anos.

No mercado de retalho para o gás natural, o operador histórico retém igualmente uma forte posição, apesar de o mercado estar formalmente aberto à concorrência. Este operador detém igualmente direitos contratuais exclusivos para o fornecimento de gás natural para o mercado grossista proveniente da Argélia, o que provavelmente está a funcionar como obstáculo à concorrência. Os ganhos de eficiência nos setores da energia poderão também ajudar a reduzir os preços, o que poderá ser alcançado através da melhoria da capacidade de interligação internacional. Embora os mercados de Portugal e Espanha estejam cada vez mais bem interligados num mercado ibérico comum da eletricidade (MIBEL), melhores ligações da Espanha com a França, e subsequentemente com outros países europeus, poderiam permitir uma maior concorrência. O mesmo se aplica ao mercado ibérico comum do gás (MIBGAS) que, ao contrário dos mercados da eletricidade, continua a ser afetado por uma falta de capacidade de interligação entre Portugal e Espanha, e por encargos da transferência transfronteiriça impostos pela Espanha. Consequentemente, os volumes comercializados na plataforma de câmbio à vista MIBGAS são muito baixos.

Serviços de transportes e portos

Fracas pressões concorrenciais relativamente a outros países da OCDE e regulamentações contrárias à concorrência afetam igualmente o setor dos transportes, que provavelmente irá expandir-se à medida que a mudança estrutural para os setores transacionáveis ganha terreno (Figura 1.20). Porém, a situação é muito diferente nos vários segmentos do setor dos transportes, que esteve sujeito a alterações desde 2013. Nos serviços de transportes ferroviários de longa distância, a rede e os operadores de transportes foram formalmente separados e a titularidade dos terminais de mercadorias foram entregues pela recém-privatizada companhia de transportes ferroviários de carga, a CP Carga, para a sociedade que opera a rede, a Refer. Esta medida foi uma condição prévia para a concorrência nos serviços dos transportes ferroviários de carga, para que fosse garantido a concorrentes o acesso a estes terminais.

Figura 1.20. **Regulamentação do setor dos transportes**Escala do índice de 0 a 6, do menos restritivo ao mais restritivo, 2013¹

1. Os dados podem já não refletir a situação atual de países em processo rápido de reformas. O agregado da OCDE é uma média não ponderada dos dados disponíveis (incluindo a Letónia). As medidas incluídas no índice abrangem restrições de acesso à profissão, participação do setor público, integração vertical, estrutura do mercado e controlos do preço.

Fonte: OCDE (2016), *OECD Product Market Regulation Statistics* (database).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933448029>

Os planos para as subconcessões de transportes urbanos em Lisboa foram cancelados e os contratos foram transferidos para a autarquia, enquanto os programados para o Porto foram protelados. Será necessário monitorizar estes desenvolvimentos para verificar se conduzirão a uma redução de benefícios para os utilizadores. As frequentes alterações das políticas, que afetaram igualmente o segmento dos transportes aéreos, podem diminuir a capacidade de Portugal atrair investimento direto estrangeiro (Arnold e Javorcik, 2009; Javorcik, 2004).

Um setor dos transportes de especial importância para a competitividade de Portugal é o setor portuário. O país assenta fortemente no comércio marítimo, sendo que dois terços das mercadorias importadas e metade das mercadorias exportadas são transportados por mar (CE, 2014). Refletindo as recentes melhorias nos resultados das exportações, alguns portos portugueses assistiram a um crescimento substancial nos volumes de carga. O funcionamento e a relação custo-eficácia dos portos é um elemento importante para a competitividade, na medida em que os custos relacionados com os portos podem ascender a 30% do total de custos dos transportes de mercadorias ou 10% do total dos custos de produção (CE, 2013; Gershenson et al., 2016).

As autoridades realizaram várias reformas para reduzir os custos para os utentes dos portos. O regime jurídico do trabalho portuário, especialmente rigoroso, que era uma reminiscência dos dias em que o trabalho portuário era fisicamente mais exigente do que outros trabalhos, foi flexibilizado, e o âmbito da sua aplicação foi limitado a tarefas portuárias essenciais, como o manuseamento de cargas, ao passo que as atividades conexas encontram-se agora reguladas pela legislação geral do trabalho. Esta medida reduziu os custos de trabalho portuário e melhorou a flexibilidade da oferta de trabalho. Porém, embora estas medidas tenham reduzido os custos para os operadores portuários, não é claro em que medida as melhorias foram sentidas pelos utentes dos portos. Apesar de as estimativas oficiais indicarem uma redução de 16% nos custos portuários, um estudo

do setor privado contestou este número e concluiu que as reduções nos custos foram apenas de 2% (FMI, 2015). Mais de 80% das empresas que recorrem a transportes marítimos não apontam a existência de qualquer melhoria desde 2012 (INE, 2015).

Reforçar a concorrência no setor portuário pode ser um instrumento poderoso para garantir que as poupanças de custos para os operadores dos terminais, como os que resultam do novo regime jurídico do trabalho portuário, são transferidas para os utentes a jusante. Uma maior concorrência provavelmente conduziria a mais reduções nos custos e nas rendas, resultando em menores encargos para os utentes, e existem indícios de margem substancial para que tal possa acontecer. Concluiu-se que, no passado, os prestadores de serviços portuários aumentavam os seus preços até 21 vezes, tendo sido condenados por duas vezes pela Autoridade da Concorrência de Portugal pela formação de cartel (OCDE, 2011).

São vários os modos que existem para aumentar a concorrência no setor portuário (Caixa 1.2). A chave para o sucesso é uma regulamentação adequada favorável à concorrência. É importante que o regulador seja forte e imparcial para estabelecer um ambiente concorrencial no setor portuário que, sendo mais difícil do que noutros setores, não é impossível de conseguir. A concorrência é possível tanto entre portos como no interior dos portos, seja através de concorrência entre terminais independentes ou entre diferentes prestadores de serviços. Para além da concorrência no mercado, os contratos de concessão, utilizados em Portugal para a atribuição de terminais portuários, permitem criar concorrência no mercado através da renovação regular.

Os planos para renegociar os contratos de concessão em vigor visavam conseguir menores custos para os utentes através de uma mobilização da concorrência, bem como reforçar os incentivos ao investimento, mas estas renegociações foram suspensas recentemente. É ainda necessário ser aprovada uma nova lei-quadro para as concessões dos portos e a incerteza em termos de políticas está a afetar os investimentos por parte dos

Caixa 1.2. **Concorrência nos portos**

A eficácia de um porto está associada à respetiva estrutura da titularidade do capital, que determina o equilíbrio entre a eficiência do setor privado e o controlo público. Embora alguns portos sejam detidos na totalidade e operados por autoridades portuárias do setor público (“modelo *service port*”), a maioria dos principais portos adotaram uma titularidade mista de capital público e privado, nos termos da qual as autoridades portuárias públicas fornecem a infraestrutura e as empresas privadas fornecem a superestrutura e empregam a mão-de-obra (ICA, 2013). Este esquema, conhecido por “modelo *landlord*” e adotado em Portugal, permite uma significativa participação privada para melhorar a eficiência e reduzir as necessidades de investimento público. Ainda assim, maximizar os potenciais ganhos de eficiência da participação privada depende de uma cuidadosa conceção das políticas.

Os ganhos de eficiência da participação privada serão maiores quando elementos de concorrência possam ser introduzidos de modo a fornecer os incentivos certos para manter baixos os custos e as rendas. Porém, o setor é caracterizado por significativas economias de escala e elevados custos de entrada de investimento na superestrutura dos terminais, o que no passado corroborou a noção de os portos serem basicamente monopólios naturais. Mesmo apesar de nalguns casos de portos mais pequenos tal poder ser verdade e um monopólio regulado poder revelar-se como o modelo de atividade mais eficiente, na maioria dos casos existe alguma margem para tirar proveito das vantagens da concorrência.

Caixa 1.2. **Concorrência nos portos** (seguinte)

Os contratos de concessão para os operadores dos terminais adjudicados através de leilões regulares podem criar concorrência para o mercado em vez de concorrência no mercado, e o problema ao delinear a concessão é encontrar o equilíbrio certo entre concessões mais curtas, que implicam uma concorrência mais regular, e as concessões mais longas, que fornecem uma maior rentabilidade e, por conseguinte, maiores incentivos ao investimento. Os contratos de concessão devem especificar claramente todos os parâmetros relevantes, incluindo a trajetória dos encargos regulados para os utentes, os requisitos de investimento, a manutenção de ativos, a distribuição dos diferentes riscos e o nível da qualidade do serviço a ser prestado.

A concorrência no mercado é também possível no setor portuário, quer entre portos diferentes quer entre terminais diferentes do mesmo porto. A concorrência intraportuária revelou ser um modelo especialmente promissor para melhorar as estruturas do mercado, nomeadamente nos serviços de manuseamento de cargas, que representam 70% a 90% dos encargos dos portos (ICA, 2013). No entanto, mesmo em cenários com mais do que um interveniente no mercado, o horizonte a longo prazo do investimento em infraestruturas, o pequeno número de concorrentes e a reiterada interação do mercado entre participantes no mercado criam condições favoráveis a um conluio, exigindo assim uma forte vigilância por parte das autoridades competentes. Em 2007, por exemplo, a autoridade para a concorrência portuguesa aplicou coimas a três fornecedores de serviços de reboques por uma fixação de preços e distribuição de clientes entre eles (OCDE, 2011).

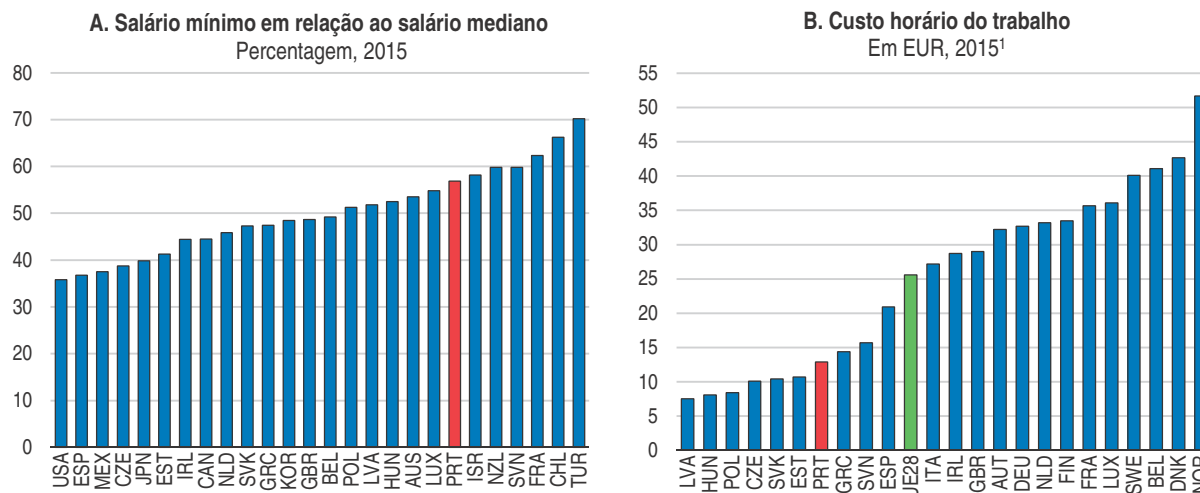
A concorrência intraportuária está muitas vezes limitada pela geografia. Uma vez que o transporte terrestre é mais caro do que os fretes marítimos (ICA, 2013), os portos com melhores ligações a destinos finais terrestres dispõem de significativas vantagens concorrenciais. As cláusulas contratuais que atribuem direitos de exclusividade a certos prestadores de serviços a jusante, que podem estar verticalmente integrados nos operadores portuários, podem também funcionar como um obstáculo à concorrência. Por exemplo, o porto alemão de Puttgarden recusou o acesso às companhias de ferries norueguesas para reduzir a concorrência nas atividades de expedição a jusante dos portos até as autoridades para a concorrência terem posto fim a esta prática (Bundeskartellamt, 2010).

concessionários de portos. O avanço das renegociações dos contratos de concessão poderia ainda gerar vantagens a jusante ao reforçar o âmbito da concorrência intraportuária entre os terminais e ao integrar acordos sobre o nível do serviço nos contratos de concessão, o que no passado foi omitido. A inexistência de ligações ferroviárias interiores está a ser resolvida através da afetação de uma grande percentagem do investimento em infraestruturas nesta matéria, o que irá melhorar as ligações de Portugal a Espanha e a outros mercados europeus (SSPM, 2014).

Reforma do mercado de trabalho


O panorama dos custos da mão-de-obra, que representam 19% dos custos diretos de uma empresa portuguesa média, continua a constituir um desafio. Os custos unitários de trabalho em relação à área do euro diminuíram 1,5% entre 2012 e 2015, mas registou-se um outro aumento de 5% no salário mínimo com efeitos em janeiro de 2016 e novamente em janeiro de 2017. O aumento de 2016 já tinha colocado o salário mínimo nos níveis salariais ou acima dos níveis salariais de 30% dos trabalhadores assalariados, ultrapassando 60% dos salários médios (Figura 1.21, Painel A). Um aumento para os 600 euros pagos 14 vezes por ano, a ser decidido pelos parceiros sociais conforme previsto

Figura 1.21. **Salário mínimo e custo da mão-de-obra em comparação internacional**
Total do setor empresarial



1. 2014 para a Grécia.

Fonte: OCDE (2016), "Earnings: Minimum wages relative to median wages", *OECD Employment and Labour Market Statistics* (database) e Eurostat (2016), "Labour costs annual data", *Eurostat Database*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933447786>

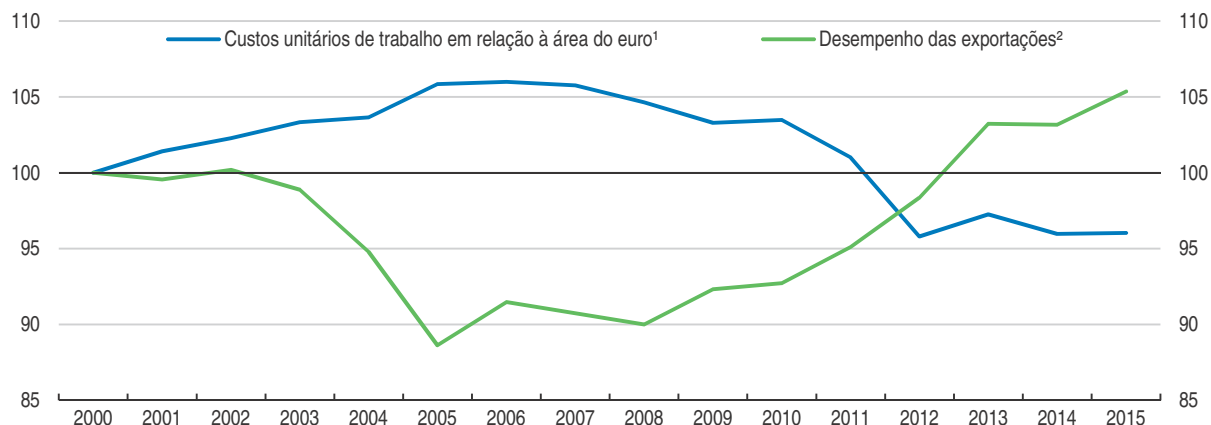
no programa do Governo, constituiria mais do que é atualmente recebido por 30% dos trabalhadores. Embora estes aumentos do salário mínimo possam ter efeitos positivos na igualdade salarial, existe um risco de poderem exacerbar as desigualdades na distribuição dos rendimentos na medida em que reduzam as perspetivas das pessoas pouco qualificadas encontrarem trabalho.

As perspetivas salariais atuais podem anular as melhorias de competitividade registadas anteriormente, as quais são cruciais para os exportadores (Figura 1.22). De facto, estes aumentos podem levar a que muitos trabalhadores pouco qualificados não encontrem emprego e ser incompatíveis com o objetivo de reforçar as exportações, uma vez que o decréscimo verificado na quota de mercado de Portugal nos mercados internacionais entre 1996 e 2011 deveu-se em grande medida a fatores relacionados com o preço (Benkovskis, K. e Wörz, J. 2014). Os custos da mão-de-obra são agora inferiores aos da maioria dos países da Europa Ocidental, mas superiores aos da maioria dos países da Europa de Leste, sendo que alguns destes se comparavam favoravelmente em relação a Portugal em termos de proximidade aos principais mercados europeus (Figura 1.21, Painel B).

Outras pressões salariais podem advir de um possível ressurgimento das extensões administrativas das convenções coletivas, inclusive a empresas que não estiveram envolvidas no processo de negociação. Em 2012, a prática generalizada destas extensões administrativas foi travada. Foi o resultado de uma nova exigência de que as convenções apenas poderiam ser aplicadas de forma extensiva se a empresa signatária representasse, no mínimo, 50% da mão-de-obra do setor, o que não era frequentemente o caso no passado. Em 2014, esta condição foi flexibilizada com a introdução de uma condição suficiente alternativa que exigia que 30% das empresas signatárias fossem PME. Uma vez que 99% das empresas em Portugal são PME, esta nova condição será fácil de cumprir. Desde então, as extensões administrativas voltaram a subir, mas não para os níveis registados em 2011. Entre 2014 e 2015, o número de trabalhadores abrangidos por

Figura 1.22. **Evolução da competitividade-custo e desempenho das exportações**

Índice, 2000 = 100



1. Países da área do euro que são igualmente membros da OCDE (15 países).

2. Rácio entre os volumes das exportações e os mercados de exportação para bens e serviços.

Fonte: OCDE (2016), *OECD Economic Outlook: Statistics and Projections* (database).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933448030>

convenções coletivas novas ou renovadas duplicou (CRL, 2016). As estimativas sugerem que os aumentos salariais decorrentes de extensões administrativas aumentaram as taxas de separação empregador-empregado e reduziram as taxas de contratação, sugerindo que podem pôr em perigo a viabilidade dos projetos de investimento das empresas (Hijzen e Martins, 2016).

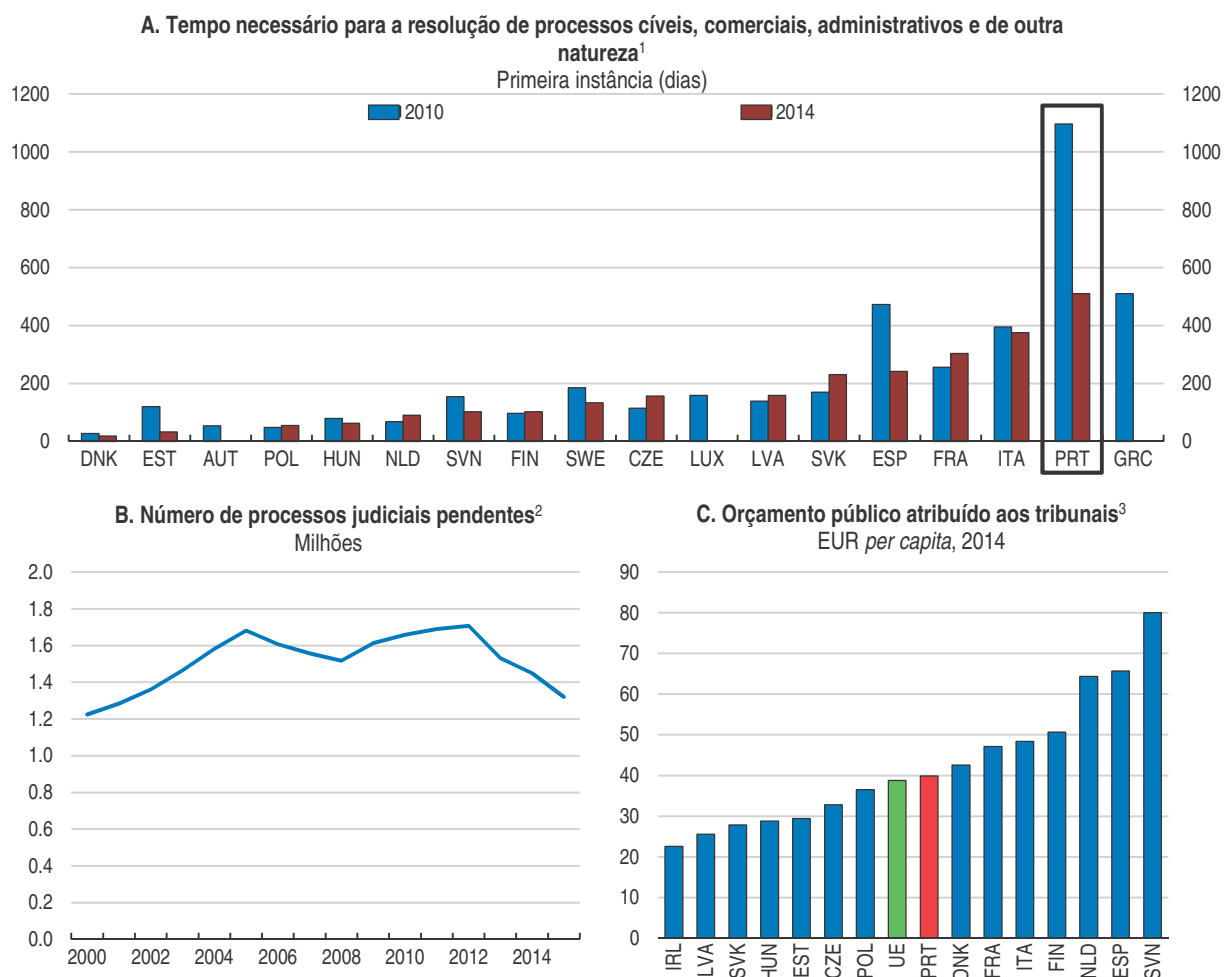
Fomentar a negociação salarial ao nível da empresa através de condições mais exigentes ao nível da representatividade para as extensões administrativas e a possibilidade de optar pela não participação por parte das empresas individuais resultariam num melhor alinhamento da evolução salarial com o equilíbrio económico e a produtividade individual das empresas. Por sua vez, isso poderia reforçar a competitividade das empresas portuguesas e deste modo aumentar os incentivos ao investimento. Fomentar a negociação salarial ao nível da empresa pode ser acompanhado de medidas para reforçar a representatividade dos trabalhadores ao nível da empresa.

As extensões administrativas das negociações coletivas a setores inteiros pode funcionar como um obstáculo implícito à entrada de novas empresas, uma vez que uma forma de as novas empresas entrarem no mercado é pagando, durante algum tempo, salários mais baixos do que as empresas já estabelecidas. Os dados ao nível das empresas sugerem que uma cobertura mais alargada dos acordos de negociação salarial coletiva reduz significativamente a produtividade das empresas (Arnold e Barbosa, 2016), sobre tudo nas empresas emergentes dinâmicas que criam muitos dos ganhos de produtividade agregada. Ao limitar a entrada, as extensões administrativas reduzem também as pressões concorrenciais sobre as empresas há muito estabelecidas e, deste modo, os seus incentivos para melhorar a eficiência em termos de produção. Concluiu-se também que as extensões administrativas reduzem a taxa de emprego, nomeadamente entre as empresas não signatárias, o que está em linha com o entendimento de que as extensões funcionam como “areia na engrenagem” do processo de reafetação dos recursos pelas empresas (Hijzen e Martins, 2016).

Sistema judicial


Um inquérito recente a 5 mil empresas portuguesas identificou as dificuldades no sistema judicial como sendo um dos principais fatores para o aumento dos custos, problema que se agudizou nos últimos três anos (INE, 2015). Processos judiciais longos e dispendiosos aumentam os custos da resolução de litígios comerciais, litígios laborais e o contencioso com as autoridades tributárias. Os atrasos judiciais registados em 1,35 milhões de processos continuam apesar dos progressos conseguidos, em especial nos tribunais de primeira instância que lidam com a execução dos contratos. Apesar do progresso, os processos de natureza cível continuam a demorar mais de 500 dias a serem decididos, o que é muito numa comparação internacional (Figura 1.23). Em comparação com outros países, Portugal gasta uma grande percentagem do PIB no seu sistema judicial, mas parece estar a conseguir uma fraca rentabilidade destes recursos.

Figura 1.23. Desempenho do sistema judicial



1. As comparações devem ser efetuadas com cuidado, uma vez que alguns países comunicaram alterações na metodologia utilizada na recolha e categorização dos dados.
2. Dados provisórios para 2014-2015.
3. Orçamento total anual aprovado dos tribunais que exclui serviços de assistência jurídica e do Ministério Público. O agregado da UE é uma média não ponderada dos dados de 20 países.

Fonte: CE (2016), *The 2016 EU Justice Scoreboard*; Direção-Geral da Política de Justiça; Fundação Francisco Manuel dos Santos (2016), *PORDATA* (database); e CEPEJ (2015), "Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States", Parte 1, Comissão Europeia para a Eficácia da Justiça.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933447754>

Processos excessivamente complexos e exigentes parecem ter aqui um papel crucial. Um novo código de processo civil conseguiu resolver algumas destas insuficiências ao atribuir uma maior independência processual aos juízes, reduzindo o número de recursos e possibilitando a mediação e a resolução extrajudicial em diferentes fases de um processo civil. Embora Portugal esteja bastante bem classificado no que respeita ao seu quadro jurídico, a aplicação de algumas reformas judiciais parece registar um atraso. Os dados internacionais sugerem que a utilização de tribunais especializados pode reduzir a duração dos julgamentos (Palumbo et al., 2013), mas as vantagens da especialização são especialmente sólidas se os tribunais forem dotados de juízes especializados. Portugal tem tribunais especializados sem juízes especializados. Nomeadamente, parece haver margem para reduzir a duração dos julgamentos através de um aumento do número de tribunais do comércio e dotando-os de juízes especializados. Os dados empíricos baseados nos dados ao nível das empresas de 21 países da OCDE sugerem que mais tribunais especializados e uma mais rápida execução dos contratos são particularmente vantajosos para o crescimento das empresas emergentes após a sua entrada no mercado e para os novos operadores no mercado (OCDE, 2016). Os esforços recentes registados na formação de juízes devem ser prosseguidos. Por fim, os juízes continuam a estar vinculados a códigos processuais exageradamente detalhados, mas atribuir-lhe um maior poder discricionário na gestão dos processos deve ser acompanhado de melhores mecanismos de incentivo para que os juízes se desloquem na hierarquia dos tribunais com base no seu desempenho, em detrimento da antiguidade na carreira.

Requisitos para a atribuição de licenciamentos e burocracia

Portugal conseguiu avanços importantes na redução dos encargos administrativos para as empresas. Menos burocracia reduz os custos e aumenta a rentabilidade do capital investido. Medidas recentes pretendem avançar ainda mais na redução da burocracia, incluindo com um novo programa de procedimentos administrativos simplificados designado Simplex+2016 e uma única licença ambiental que consolida 11 procedimentos em vigor. Este programa é bem-vindo e inclui uma aplicação mais ampla dos balcões únicos, requerimentos eletrónicos e do princípio do deferimento tácito. Esforços futuros para reduzir a burocracia devem centrar-se na integração de todas as licenças e autorizações necessárias para iniciar uma atividade, mas, para tal, é crucial a cooperação entre todas as entidades públicas envolvidas. Ao nível local, o ritmo do progresso na flexibilização dos procedimentos é heterogéneo, com algumas autarquias a disponibilizar balcões únicos e um atendimento rápido em quase todas as zonas, enquanto outras autarquias estão a sentir dificuldades em acompanhar o ritmo. A obrigação de todas as autoridades envolvidas na emissão de licenças ou autorizações publicarem o tempo efetivo despendido na tomada de decisão permitiria melhorar a transparência neste domínio. Está neste momento em curso um estudo sobre as melhores práticas autárquicas e os resultados devem ser utilizados para incentivar e ajudar as autarquias mais atrasadas a recuperar o atraso. No futuro, apenas poderão ser aprovadas novas leis quando estiver elaborado o respetivo regulamento de execução e as alterações regulamentares devem produzir efeitos apenas em duas datas específicas do ano, o que facilita às empresas estarem atualizadas relativamente às normas em vigor. As avaliações de impacto económico da nova regulamentação passaram também a ser a norma e, no futuro, as empresas podem compensar créditos e dívidas simultâneos junto da autoridade tributária e da segurança social. Há dez anos atrás, os procedimentos, custos e atrasos para a abertura de uma empresa eram 4, 6 e 19 vezes superiores aos de hoje, respetivamente (Banco Mundial, 2005 e 2015).

Apesar destas iniciativas e planos prometedores, a aplicação de reformas administrativas parece ficar aquém do que se ambiciona e tem de ganhar ritmo. Apesar da introdução do princípio do deferimento tácito em amplos domínios, mais de metade das empresas que têm de tratar de licenças para iniciar uma atividade consideraram que este processo constituía um grande ou muito grande obstáculo e não conseguiram apontar melhorias no processo (INE, 2015). As grandes empresas industriais parecem ser as que mais se debatem com pesados requisitos de licenciamento. Apesar dos balcões únicos que existem para receber os requerimentos, as consultas “nos bastidores” entre autoridades diferentes podem ser morosas. A sobreposição de competências e a amálgama de regras definidas em várias leis e a jurisprudência dos tribunais criam ambiguidades e contradições, dando margem para decisões discricionárias, inclusive por parte das autoridades locais. Um esforço concertado para sanear e consolidar o conjunto fragmentado de normas reduziria a complexidade e o espaço para a corrupção.

As políticas em matéria de ordenamento do território podem também constituir um obstáculo ao investimento na medida em que atribuem poderes discricionários às autarquias, que podem bloquear as licenças a projetos de investimento. A eficiência das autarquias e os atrasos existentes na obtenção de licenças variam significativamente entre as autarquias. Embora considerações de proteção ambiental ou da qualidade de vida dos cidadãos possam ser objetivos legítimos, estes podem também ser usados de forma abusiva para negar ou condicionar o início de uma atividade económica. Foram previstas reformas aos poderes discricionários das autarquias locais ao abrigo do programa de ajuda externa, mas estas nunca foram implementadas. O benefício líquido dos projetos de investimento para o desenvolvimento local deve ser analisado tendo por base critérios transparentes e objetivos, com a limitação do poder discricionário das autoridades locais, o que pode ajudar também a prevenir a corrupção. Noutros casos, foram concedidas muito facilmente conversões da afetação dos solos a outras atividades e os proprietários de terrenos agrícolas apresentaram regularmente pedidos de conversão com o único objetivo de aumentar o valor de venda da sua propriedade. Isto beneficiou novos projetos de construção em zonas não urbanas em detrimento da utilização de habitações já existentes, o que conduziu a uma excessiva expansão urbana, e o que exigiu investimento adicional em infraestruturas, ao mesmo tempo que vastas zonas urbanas registavam muitas vezes uma manutenção deficiente. As autoridades devem limitar os poderes discricionários das autarquias de modo para acelerar os procedimentos de concessão de licenças e introduzir prazos mais restritos para as autarquias.

Evitar barreiras implícitas à entrada no mercado e ao crescimento nas políticas de I&D

Tendo em conta que as empresas jovens dinâmicas podem dar fortes contributos para o crescimento da produtividade e para o investimento, é importante evitar criar barreiras implícitas à entrada ou ao crescimento após a entrada como danos colaterais de outras políticas. Um exemplo disso são as políticas para promover I&D e inovação empresarial. Em Portugal, estas políticas são compostas praticamente por créditos fiscais, mas não permitem o reembolso destes créditos fiscais e o período de reporte de despesas com I&D está limitado a 8 anos. Dado que as empresas jovens normalmente não têm lucros tributáveis nos primeiros anos de atividade, os créditos fiscais de I&D em Portugal podem constituir uma barreira implícita à entrada ao favorecer os operadores há muito estabelecidos, nomeadamente num contexto de crédito escasso e dispendioso. Numa

comparação entre países, créditos fiscais de I&D mais generosos estão associados a uma percentagem mais elevada de empresas estagnadas e uma percentagem mais reduzida de empresas em contração (Bravo-Biosca et al., 2013, OECD, 2015a, Appelt et al., 2016). Estes resultados são explicados pelo fato de que os créditos fiscais são por norma imputados aos lucros tributáveis enquanto que os novos operadores frequentemente não apresentam lucros tributáveis durante um número significativo de anos. Portugal deve considerar a autorização de reembolsos dos créditos fiscais de I&D ou, alternativamente, prolongar o período de reporte. Isto tornou-se cada vez mais frequente noutros países da OCDE. Por exemplo, Austrália, Canadá, Dinamarca, Noruega e Reino Unido permitem que os créditos fiscais sejam convertidos em reembolsos em numerário, ao mesmo tempo que a Austrália, a Bélgica, a Irlanda e o Reino Unido dispõem de disposições para um reporte de prejuízos alargado por tempo indefinido (Andrews and Criscuolo, 2013). Uma vez que estes reembolsos podem ser dispendiosos, terão que ser conjugados com salvaguardas específicas para impedir uma utilização abusiva.

Recomendações para aumentar o investimento

Principais recomendações

- Reforçar os atuais incentivos de natureza regulamentar para reduzir o crédito malparado, incluindo através de anulações e vendas.
- Apoiar o desenvolvimento de um mercado de dívida de cobrança duvidosa, nomeadamente através da criação de sociedades de gestão de ativos.
- Rever a regulamentação em matéria de ordenamento do território e limitar os poderes discricionários das autarquias nos processos de licenciamento.
- Melhorar o funcionamento do regime da insolvência:
 - ❖ Repensar o tratamento privilegiado dado aos credores públicos;
 - ❖ Alargar o âmbito das decisões por maioria simples entre os credores;
 - ❖ Encurtar os procedimentos de resolução extrajudicial.
- Reduzir ainda mais a duração dos julgamentos, bem como o atraso dos processos judiciais pendentes através de um aumento da capacidade dos tribunais e da nomeação de juizes especializados para tribunais especializados.
- Condições de fácil acesso à prestação de serviços nas profissões liberais,

Outras recomendações

- Antecipar a eliminação dos sistemas de produção de energia elétrica com preços garantidos.
- Melhorar a eficiência dos portos através da renegociação dos contratos de concessão, com a integração de acordos sobre o nível do serviço a novos contratos de concessão e com a promoção da concorrência intraportuária entre os terminais.
- Promover a negociação salarial ao nível das empresas, inclusive colocando mais limites vinculativos às extensões administrativas das convenções coletivas de trabalho.
- Ponderar a possibilidade de reembolsar créditos fiscais de investigação e desenvolvimento (I&D), ou prolongar significativamente o período de reporte.

Bibliografia

- Adalet McGowan, M., D. Andrews e V. Millot (2016), “The Walking Dead? Zombie Firms and Productivity Performance in OECD countries”, *OECD Economics Department Working Papers*, OECD Publishing, Paris, a aguardar publicação.
- Altomonte C., T. Aquilante e G. Ottaviano (2012), “The triggers of competitiveness: The EFIGE cross-country report”, *Blueprints*, Bruegel, N.º 738, outubro.
- Andrews, D. e C. Criscuolo (2013), “Knowledge-Based Capital, Innovation and Resource Allocation”, *OECD Economics Department Working Papers*, N.º 1046, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k46bj546kzs-en>.
- Andrews, D. e F. Cingano (2014), “Public policy and resource allocation: evidence from firms in OECD countries”, *Economic Policy* 29(78), p. 255-296.
- APAJ (Associação Portuguesa dos Administradores Judiciais) (2015), “Estatística – Processo Especial de Revitalização”, *Turn Analysis*, N.º 7, 2.º Trimestre de 2015.
- Appelt, S., M. Bajgar, C. Criscuolo e F. Galindo-Ruedo (2016), “R&D Tax Incentives: Evidence on design, incidence and impacts”, *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, N.º 32, OECD Publishing, Paris.
- Araújo, A., R. Ferreira e B. Funchal (2012), “The Brazilian bankruptcy law experience”, *Journal of Corporate Finance*, 18(4).
- Arnold, J. e B. Javorcik (2009), Gifted Kids or Pushy Parents? Foreign Acquisitions and Plant Productivity in Indonesia, *Journal of International Economics* 79(1), pp. 42-53.
- Arnold, J. e L. Flach (2017), “Who gains from better access to credit? Credit and the reallocation of resources”, *OECD Economics Department Working Papers*, a aguardar publicação.
- Arnold, J. e K. Hussinger (2010), “Exports versus FDI in German Manufacturing: Firm Performance and Participation in International Markets”, *Review of International Economics* 18(4), pp. 595-606.
- Arnold, J. e N. Barbosa (2016), “Structural policies and productivity: Evidence from Portuguese firms”, *OECD Economics Department Working Papers*, N.º 1259, OECD Publishing, Paris.
- Aiyar, S, W Bergthaler, J Garrido, A Ilyina, A Jobst, K Kang, D Kovtun, Y Liu, D Monaghan e M Moretti (2015), “A strategy for resolving Europe’s problem loans”, *IMF Staff Discussion Notes*, N.º 15/19, Washington, DC, Fundo Monetário Internacional.
- Banco de Portugal (2015), “A economia portuguesa em 2014”, *Boletim Económico*, maio de 2015, Lisboa.
- Banco de Portugal (2016), “Empresas portuguesas no comércio internacional: alguns factos sobre idade, preços e mercados”, *Boletim Económico*, outubro de 2016, Lisboa.
- Banco Mundial (2004), *Doing Business in 2005: Removing obstacles to growth*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Banco Mundial (2005), *Doing Business in 2006*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Banco Mundial (2015), *Doing Business in 2016*, Banco Mundial, Washington, DC.
- Benkovskis, K. e J. Wörz, (2014), “What Drives the Market Share Changes? Price versus Non-Price Factors”, *Working Paper Series*, N.º 1640, Banco Central Europeu.
- Blalock, G. e P. Gertler (2008), “Welfare gains from foreign direct investment through technology transfer to local suppliers”, *Journal of International Economics* 74(2), pp. 402–421.
- Braguinsky, S, L Branstetter, and A Regaterio (2011), “The incredible shrinking Portuguese firm”, *NBER Working Papers*, N.º 17265, National Bureau for Economic Research, Cambridge, MA.
- Brander, J., E. Egan e T. Hellmann (2008), “Government Sponsored versus Private Venture Capital: Canadian Evidence”, *NBER Working Papers*, N.º 14029, National Bureau for Economic Research, Cambridge, MA.
- Branstetter, L.G., M. Drev e N. Kwon (2015), “Get With the Program: Software-Driven Innovation in Traditional Manufacturing”, *NBER Working Papers*, N.º 21752, National Bureau for Economic Research, Cambridge, MA.
- Bravo-Biosca, A, C. Criscuolo e C Menon (2013), “What Drives the Dynamics of Business Growth?”, *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, N.º 1, OECD Publishing, Paris.

- Bundeskartellamt (2010), *Bundeskartellamt opens up the Puttgarden-Rødby ferry route to competition*, comunicado de imprensa, Autoridade Alemã para a Concorrência, disponível em www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2010/28_01_2010_Scandlines.html, acedido por último em setembro de 2016.
- Carcea, M. et al. (2015), “The Economic Impact of Rescue and Recovery Frameworks in the EU”, *Discussion Papers*, N.º 004, Comissão Europeia, setembro de 2015.
- CE (Comissão Europeia) (2013), *Ports: an engine for growth*, Comissão Europeia, maio de 2013.
- CE (Comissão Europeia) (2014), “The Economic Adjustment Programme for Portugal – Eleventh Review”, *Occasional Papers* 191, Comissão Europeia, Bruxelas.
- CE (Comissão Europeia) (2015a), *Quarterly Report on the Euro Area*, Vol. 14, N.º 4, Comissão Europeia, Bruxelas.
- CE (Comissão Europeia) (2015b), “The 2015 Ageing Report”, *European Economy*, Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros, Bruxelas.
- CE (Comissão Europeia) (2016), “Country Report Portugal 2016”, *Commission Staff Working Document*, Comissão Europeia, Bruxelas.
- Corrado, C.; C. Hulten e D. Sichel (2009), “Intangible Capital And U.S. Economic Growth”, *Review of Income and Wealth* 55(3), pp. 661-685.
- Corrado, C. et al. (2013), “Innovation and intangible investment in Europe, Japan and the United States”, *Oxford Review of Economic Policy*. 29(2), pp. 261-286.
- Criscuolo, C, P N Gal, e C Menon (2014), “The dynamics of employment growth: new evidence from 18 countries”, *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers*, OECD Publishing, Paris.
- CRL (Centro de Relações Laborais) (2016). “Relatório Anual sobre a evolução da negociação coletiva em 2015”, Centro de Relações Laborais, Lisboa.
- Cumming, D. (2007), “Government Policy towards Entrepreneurial Finance: Innovation Investment Funds”, *Journal of Business Venturing* 22(2), pp. 193-235.
- Dabla-Norris, E. et al. (2015), “The New Normal: A Sector-Level Perspective on Productivity Trends in Advanced Economies”, *IMF Staff Discussion Notes* 15(3), Fundo Monetário Internacional, Washington, DC.
- De Mooij, R. (2011), “Tax biases to debt finance: assessing the problem, financing solutions”, *IMF Staff Discussion Notes* 11/11, Fundo Monetário Internacional, Washington, DC.
- Dias D, C. Marques e C. Richmons (2016), *Misallocation and productivity in the lead up to the Eurozone crisis*. Mimeógrafo, Banco de Portugal, disponível em www.bportugal.pt/en-US/BdP%20Publications%20Research/wp201411.pdf, acedido por último em setembro de 2016.
- Diwan, I. and D. Dani Rodrik (1992), “Debt Reduction, Adjustment Lending, and Burden Sharing”, *NBER Working Papers*, N.º 4007, National Bureau of Economic Research, Cambridge MA, março de 1992.
- Eurostat (2016), “Electricity prices charged to final consumers” in Eurostat (2016), *Energy Statistics –prices*, disponível em <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=ten00117>, acedido por último em junho de 2016.
- Gershenson, D.; A. Jaeger e S. Lall. (2016), “From crisis to convergence: Charting a course for Portugal”, *Departmental Paper Series*, Fundo Monetário Internacional, Departamento Europeu, Washington, DC.
- Girma, S., Kneller, R. e Pisu, M. (2005), “Exports versus FDI: An Empirical Test”, *Review of World Economics* 141(2), pp. 193-218.
- Helpman, E., Melitz, M.J. e Yeaple, S.R. (2004), “Export versus FDI with Heterogeneous Firms”, *American Economic Review* 94(1), pp. 300-316.
- Hijzen, A. e P. Martins (2016), “No extension without representation? Evidence from a Natural Experiment in Collective Bargaining”. *IMF Working Papers* XX/2016, Fundo Monetário Internacional, Washington, DC.
- ICA (Autoridade Irlandesa para a Concorrência) (2013), *Competition in the Irish Ports Sector*, Dublin, Irlanda.
- FMI (2015), “Portugal: Selected Issues”. *IMF Country Reports*, N.º 15/127, Washington, DC.
- INE (Instituto Nacional de Estatística) (2015), “Custos do contexto: A perspectiva das empresas”, *Estudos sobre estatísticas das empresas*, outubro 2015.

- Javorcik, B. (2004), "Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers through Backward Linkages", *American Economic Review* 94(3), pp. 605-627.
- Keller, W. e S. Yeaple (2009), "Multinational Enterprises, International Trade, and Productivity Growth: Firm-Level Evidence from the United States", *Review of Economics and Statistics* 91(4), pp. 821-831.
- Lerner, J. (1999), "The Government as Venture Capitalist: The Long-Run Impact of the SBIR Program", *Journal of Business*, Vol. 72, N.º3, pp. 285-318.
- Nogueira Leite, A. (2016), "Portugal" in: Schoenmaker, D. and N. Véron (2016) (eds.), "European banking supervision: the first eighteen months", *Bruegel Blueprint Series XXV*, Bruegel, Bruxelas, Capítulo 10, pp.138-151. Disponível em: <http://bruegel.org/wp-content/uploads/2016/06/Blueprint-XXV-web.pdf>.
- OCDE (2011), *Competition in Ports and Port Services*, Direcção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros da OCDE – Comissão da Concorrência, dezembro de 2011, disponível em www.oecd.org/regreform/sectors/48837794.pdf, acedido por último em setembro de 2016.
- OCDE (2013), "What makes civil justice effective?", *OECD Economics Department Policy Notes*, N.º 18, OECD Publishing, disponível em www.oecd.org/eco/growth/Civil%20Justice%20Policy%20Note.pdf, acedido por último em setembro de 2016.
- OCDE (2015a). *The Future of Productivity*, OECD Publishing, Paris, disponível em <http://dx.doi.org/10.1787/9789264248533-en>, acedido por último em setembro de 2016.
- OCDE (2015b), *New Approaches to SME and Entrepreneurship Financing. Broadening the range of instruments*, OECD Publishing, Paris.
- OCDE (2015c), "Bank and capital market financing of small and medium-sized enterprises", in *OECD Business and Finance Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264234291-9-en>.
- OCDE (2016), "No country for Young Firm? Policy failures and regulations are a greater obstacle for start-ups than for incumbents", *STI Policy Note*, June 2016, disponível em www.oecd.org/sti/ind/Policy-Note-No-Country-For-Young-Firms.pdf, acedido por último em setembro de 2016.
- Palumbo, G., G. Giupponi, L. Nunziata e J. Mora-Sanguinetti. (2013), "Judicial Performance and its Determinants: A Cross-Country Perspective", *OECD Economic Policy Papers*, N.º 5, OECD Publishing, Paris.
- Reis, R. (2015), "Looking for a success: The euro crisis adjustment programs", *Brookings Papers on Economic Activity*, Fall 2015, disponível em www.brookings.edu/wp-content/uploads/2015/09/ReisTextFall15BPEA.pdf, acedido por último em setembro de 2016.
- Roth, F. e A. Thum (2013), "Intangible Capital and Labor Productivity Growth: Panel Evidence for the EU from 1998-2005", *Review of Income and Wealth* 59(3), pp. 486-508.
- Ruane, F. e H. Goerg (1997), "Reflections on Irish Industrial Policy towards Foreign Direct Investment", *Trinity Economic Papers Series, Policy Paper* N.º 97/3, Dublin, Irlanda.
- SEPM (Secretaria de Estado dos Assuntos Parlamentares) (2014), *Caminho para o Crescimento: Uma estratégia de reforma a médio prazo para Portugal*, Secretaria de Estado dos Assuntos Parlamentares, Portugal.

Capítulo 2

Aumentar as qualificações

Não obstante o progresso significativo alcançado, melhorar as competências e as qualificações continua a ser um dos principais desafios que Portugal enfrenta para aumentar o crescimento, os níveis de vida e o bem-estar. A requalificação da população adulta continua a ser uma prioridade e as atividades de aprendizagem ao longo da vida devem concentrar-se mais nas pessoas pouco qualificadas. Embora as políticas ativas do mercado de trabalho tenham aumentado o seu conteúdo ao nível da formação nos últimos anos, a despesa por desempregado continua a ser baixa. Um controlo sistemático dos resultados dos diferentes programas permitiria uma concentração dos recursos nos programas mais eficazes no aumento das competências e perspetivas de emprego. No sistema de ensino, aumentos sucessivos do ensino obrigatório não eliminaram o abandono escolar precoce, e uma percentagem significativa dos jovens abandona o ensino sem concluir o ensino secundário, enfrentando fracas perspetivas no mercado de trabalho e arriscando-se a cair na pobreza. Um outro desafio para o sistema de ensino é reduzir a associação existente entre os resultados da aprendizagem e as origens socioeconómicas. Para tal, será necessário prestar mais cedo um apoio individualizado aos alunos em risco de insucesso escolar, reforçar a formação e a exposição dos professores e dos diretores escolares às melhores práticas profissionais, e criar incentivos para atrair mais professores experientes para escolas com contextos económico-sociais menos favorecidos. Até recentemente foi dada menos atenção ao ensino e formação vocacional e profissional (EFVP) relativamente ao ensino geral e o EFVP padece de uma gestão fragmentada. Esta situação acabou por limitar as perspetivas de emprego dos jovens que não pretendiam prosseguir para o ensino superior. Criar um sistema único de ensino e formação vocacional e profissional e reforçar a aprendizagem em contexto laboral, contribuiria a melhorar a qualidade do EFVP. O ensino superior expandiu-se consideravelmente nos últimos anos, mas pode concentrar-se mais nas necessidades do mercado de trabalho, incluindo através da criação de um ensino superior técnico. Um maior apoio às atividades de investigação das empresas pode ser conjugado com um reforço das competências de gestão e das ligações entre as empresas e os investigadores, através de maiores incentivos para a cooperação de académicos com o setor privado.

Os dados estatísticos para Israel são fornecidos por e sob a responsabilidade das autoridades israelitas. O uso desses dados pela OCDE é feito sem prejuízo dos Montes de Golã, Jerusalém Oriental e dos colonatos israelitas na Cisjordânia, nos termos do direito internacional.

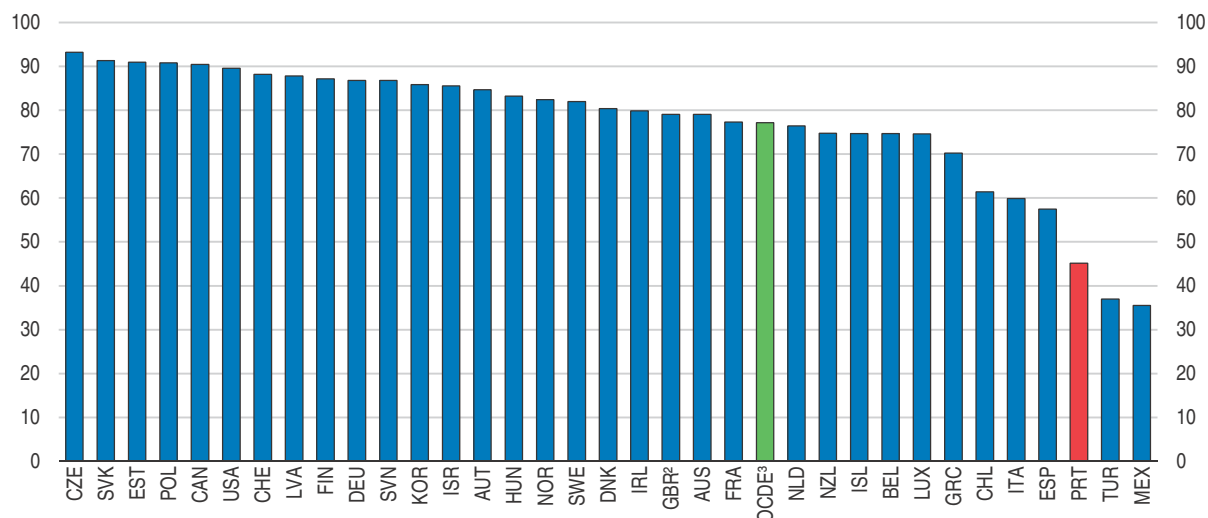
As baixas qualificações são um obstáculo a melhorias no crescimento e no bem-estar

Apesar do progresso assinalável, o nível de escolaridade continua baixo

Os níveis de escolaridade e as qualificações da população portuguesa são baixos relativamente a padrões internacionais. Apenas 43% da população em idade ativa (dos 25 aos 64 anos de idade) concluiu o ensino secundário, uma diferença considerável face à média da OCDE de 76% (Figura 2.1). Mesmo no que respeita ao ensino básico, que compreende nove anos de escolaridade em Portugal, este apenas foi concluído por 64% da população em idade ativa, uma percentagem inferior à de qualquer país da OCDE, com exceção do México e da Turquia (Caixa 2.1; OCDE 2016a).

Figura 2.1. Portugal tem de continuar a melhorar as qualificações

Percentagem da população em idade ativa que possuía, no mínimo, o ensino secundário completo em 2015¹



1. População em idade ativa: 25-64 anos de idade. 2013 para o Chile e 2014 para a França.

2. Inclui a conclusão de um nível e número suficiente de programas que seriam individualmente categorizados como conclusão de programas intermédios do ensino secundário (18% dos adultos estão neste grupo).

3. Média não ponderada dos dados mostrados, incluindo a Letónia

Fonte: OCDE (2016a), *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933448048>

A herança de níveis de escolaridade e de literacia muito baixos da população constitui uma grande desvantagem para Portugal. Nos meados dos anos 70 do século passado, um quinto de todas as pessoas com idade entre os 15 e os 64 anos eram analfabetas e menos de 5% tinham concluído o ensino secundário (OCDE, 2006; Guichard e Larre, 2006). Esforços continuados para garantir o acesso à educação durante quase quatro décadas conduziram a uma rápida expansão da escolaridade. Entre os países da OCDE, Portugal conseguiu o segundo maior aumento no nível de escolaridade entre gerações, logo a seguir à Coreia: embora apenas 23% das pessoas com idade entre os 55 e os 64 anos concluíssem o ensino secundário, esta taxa

Caixa 2.1. O sistema de ensino português: Principais características

O sistema de ensino português encontra-se articulado entre o Ministério da Educação e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, responsáveis pela definição, coordenação, implementação e avaliação das políticas de educação. O sistema de ensino está organizado em três níveis sequenciais: ensino pré-primário (dos 3 aos 5 anos), ensino básico (dos 6 aos 14 anos) e ensino secundário (normalmente dos 15 aos 18 anos). O ensino obrigatório começa aos 6 anos de idade e termina aos 18 ou com a conclusão do ensino secundário.

Existe uma rede pública e uma rede privada de instituições de ensino pré-primário. A rede pública compreende instituições de ensino sob a tutela do Ministério da Educação e do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. A rede privada inclui instituições de ensino com fins lucrativos e sem fins lucrativos, mas o Ministério da Educação é o garante da qualidade pedagógica do ensino na totalidade da rede das instituições de ensino pré-primário. O ensino secundário está organizado por áreas de ensino, com cursos orientados para a vida profissional ou para a continuidade dos estudos no ensino superior. Presentemente, inclui: cursos em ciências e humanidades, orientados para uma prossecução dos estudos ao nível do ensino superior, abrangendo quatro áreas (ciência e tecnologia, ciências sociais e económicas, línguas e humanidades, e artes visuais); cursos tecnológicos, orientados tanto para a entrada no mercado de trabalho como para a prossecução dos estudos, nomeadamente através de cursos de especialização tecnológica ao nível pós-secundário e cursos de ensino superior especializados em cursos artísticos; e cursos profissionais, orientados para uma qualificação inicial dos alunos, dando prioridade à sua entrada no mercado.

O domínio pertence à escola pública, com 80% da população estudantil a frequentar escolas públicas. As escolas públicas recebem financiamento para a maioria das suas despesas que provém diretamente do Orçamento de Estado, angariando receitas complementares através do fornecimentos de serviços à comunidade e através de donativos. O Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior é responsável pelo financiamento do ensino superior.

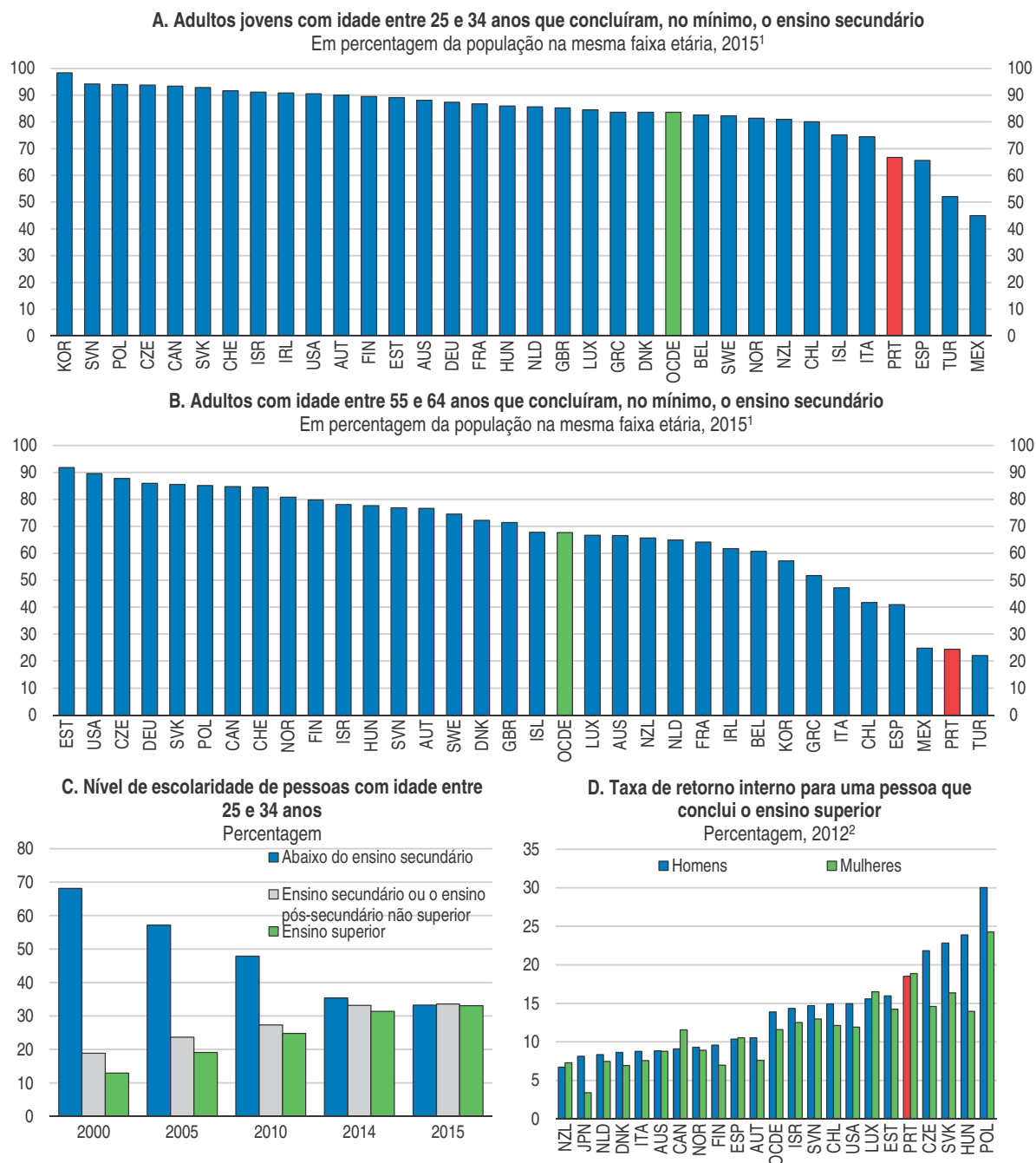
A gestão das escolas está muito centralizada. As principais decisões em termos de currículos, programas pedagógicos, exames nacionais, recrutamento e colocação de professores e distribuição do orçamento são definidos centralmente pelo Ministério da Educação (Santiago et al., 2012). Cinco autoridades de ensino a nível regional são responsáveis pela coordenação da implementação das políticas nos respetivos territórios. Ao longo do tempo, tem havido alguma descentralização à medida que têm sido atribuídas às autarquias algumas responsabilidades, apesar da descentralização ter ocorrido maioritariamente no ensino básico. Outros atores relevantes incluem a Agência Nacional para a Qualificação (ANQ) que coordena a implementação do ensino e formação profissionais e gere o Sistema Nacional de Qualificações; o Conselho Nacional de Educação (CNE), um organismo independente que elabora pareceres sobre uma variedade de problemas educativos por sua própria iniciativa ou na sequência de um pedido do Governo ou da Assembleia da República; o Conselho das Escolas, que representa o ponto de vista das escolas; as associações de pais e a Associação Nacional dos Municípios Portugueses, cujas opiniões são normalmente ouvidas. A percentagem de sindicalização dos professores é bastante elevada (cerca de dois terços dos professores) e existe uma obrigação legal de consultar os sindicatos de professores em questões relacionadas com as condições de trabalho dos professores.

Embora o orçamento do Ministério da Educação tenha sido um dos mais duramente afetados pelo processo de ajustamento - tendo caído dos 5,6% do PIB em 2009 para 4,9% do PIB em 2012 -, esta contração deveu-se principalmente a medidas de consolidação orçamental que reduziram os vencimentos do setor público, na medida em que as despesas com os funcionários representam cerca de 80% do orçamento do Ministério da Educação (CNE, 2015).

Fonte: Santiago et al. (2012), Eurydice (2016), CNE (2015) e CNE (2016).

passa para 65% nas pessoas entre os 25 e os 34 anos (Figura 2.2, Painel A, OCDE, 2015a). Com o avançar do tempo, verifica-se que as gerações mais novas entram no mercado de trabalho com mais qualificações do que as suas antecessoras (Figura 2.2, Painel C).

Figura 2.2. **Os níveis de escolaridade aumentaram, mas as taxas de retorno para quem conclui o ensino superior continuam elevadas**

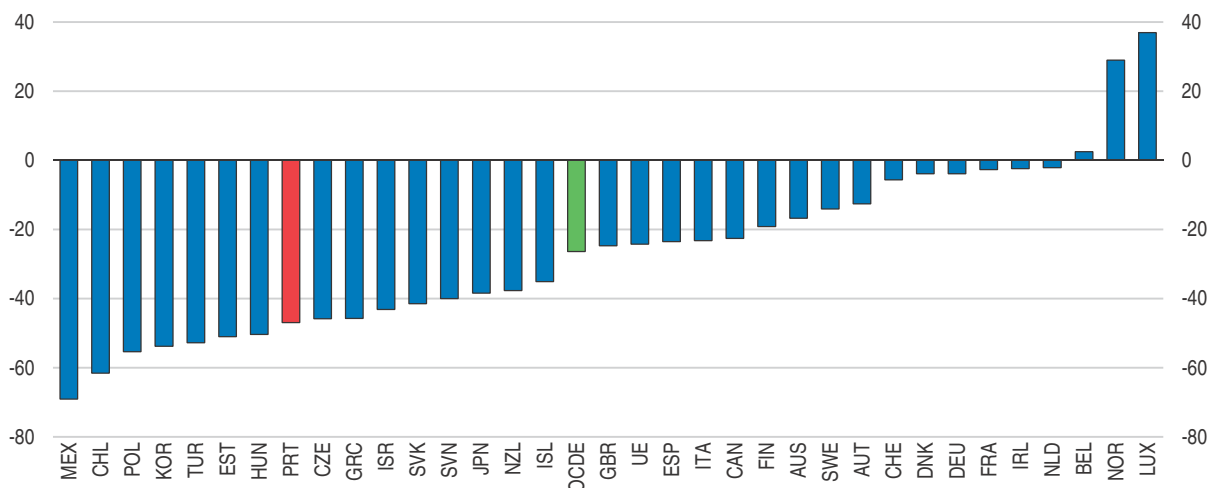


1. O agregado da OCDE é uma média não ponderada dos dados mostrados, incluindo a Letónia.
 2. Em comparação com uma pessoa que concluiu o ensino secundário ou o ensino pós-secundário não superior, no equivalente em dólares dos EUA convertidos utilizando paridades do poder de compra para o PIB. A taxa de rendimento interno indica a que taxa de juro efetiva o investimento (custo) em ensino superior ficaria equilibrado com o seu retorno. 2010 para Áustria, Noruega, Países Baixos e Portugal. 2011 para Chile, Itália e República Checa.
 Fonte: OCDE (2016a), *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*.

Não obstante este progresso, a escolaridade continua a ser um problema e as baixas qualificações não se restringem apenas a quem abandonou o sistema de ensino há muito tempo. Olhando apenas para os jovens adultos, a percentagem dos que concluíram o ensino secundário (65%) é a terceira mais baixa da OCDE, situando-se significativamente abaixo da média da OCDE de 83% (Figura 2.2, Painel A). Apenas 31% dos jovens adultos possuem um diploma do ensino superior, o que contrasta com a média da OCDE de 41% (Figura 2.2, Painel B), apesar do retorno privado decorrente da obtenção de um grau académico de ensino superior serem comparativamente elevados (Figura 2.2, Painel D).

Os baixos níveis de qualificações constituem um obstáculo ao alcance de níveis mais elevados de produtividade e de melhores níveis de vida, que são ambos baixos relativamente às médias da OCDE ou da UE. Tal pode ser comprovado pela baixa produtividade do trabalho de Portugal (Figura 2.3), refletindo as grandes diferenças no capital humano, mas também a produtividade multifator. As baixas qualificações afetam o bem-estar dos cidadãos portugueses e são também um obstáculo à redução da desigualdade na distribuição dos rendimentos, uma vez que o nível de ensino constitui normalmente um requisito prévio para uma melhor qualidade do emprego e oportunidades remuneratórias. No futuro, espera-se que o aumento da digitalização e uma maior relevância do conhecimento aumentem ainda mais o retorno privados rentabilidades das qualificações e das competências (Braconier et al., 2014). Esta tendência é uma preocupação importante para Portugal, dado que o país apresneta uma das distribuições de rendimento mais desiguais da Europa (Arnold e Farinha Rodrigues, 2015; OECD, 2014a).

Figura 2.3. **A produtividade do trabalho é baixa**
Diferencial em relação aos Estados Unidos, percentagem, 2014¹



1. A produtividade do trabalho é medida pelo PIB por hora trabalhada.

Fonte: OCDE (2016b), "GDP per capita and productivity levels", OECD Productivity Statistics (database).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933448062>

Há margem para aumentar os incentivos proporcionados pelo mercado de trabalho para investir em educação

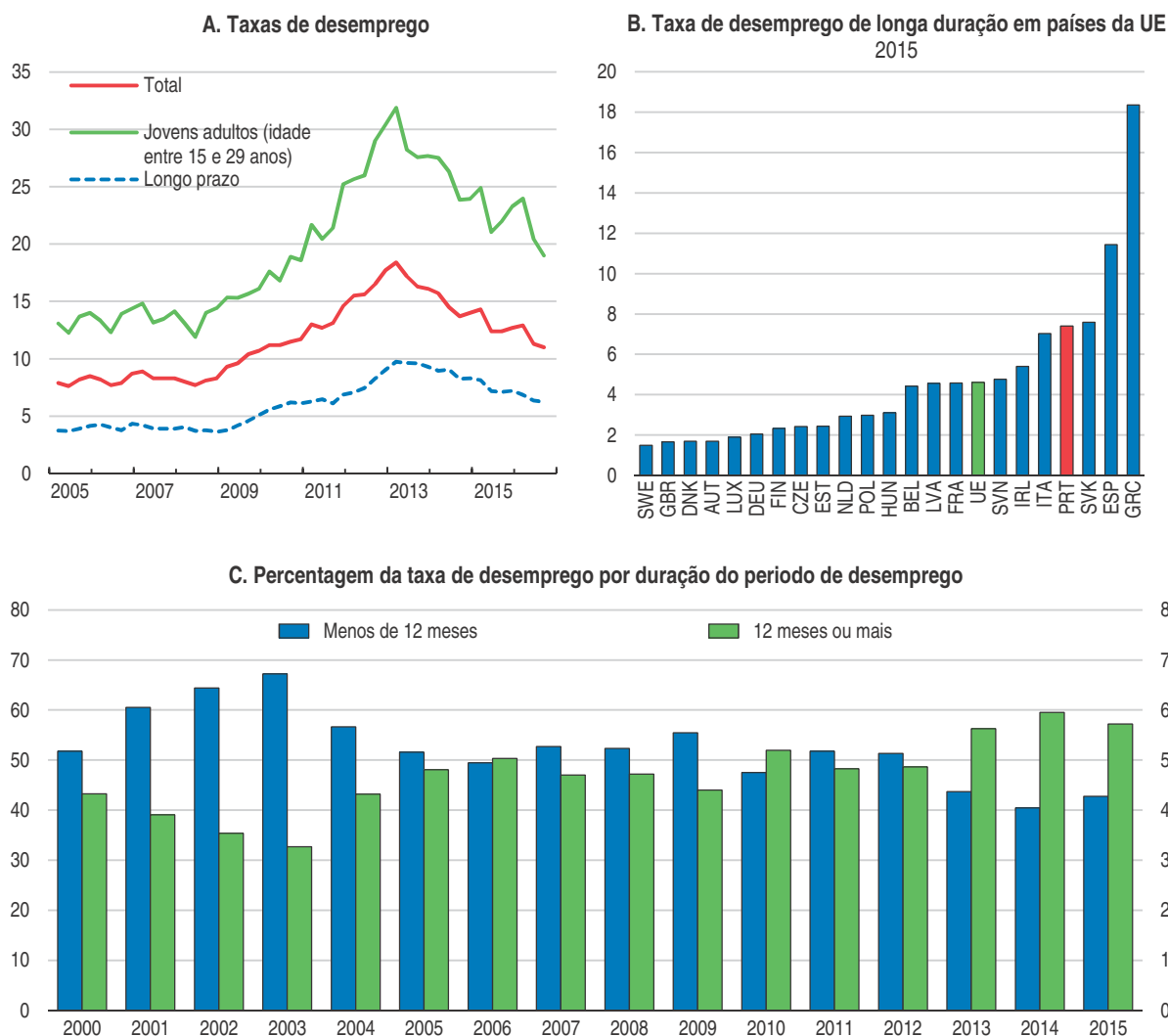
A relação que existe entre as qualificações e o desempenho dos mercados de trabalho revela elementos de um círculo vicioso. Por um lado, os baixos níveis de qualificações reduzem as perspetivas de emprego para muitos dos trabalhadores pouco qualificados de Portugal. Aumentar as qualificações destes trabalhadores é um elemento crucial de uma

política que vise reduzir a taxa de desemprego, tanto no momento presente como no futuro. Por outro lado, o mercado de trabalho não oferece grandes recompensas para quem possui melhores qualificações, facto que atualmente restringe os incentivos para as pessoas adquirirem qualificações.

Nos 10,5%, a taxa de desemprego em Portugal é uma das mais elevadas da OCDE (Figura 2.4, Painel A). Cerca de um quinto da população jovem economicamente ativa encontra-se desempregada e a taxa de desemprego de longa duração é a quarta mais elevada da UE, com cerca de 60% das pessoas que procuram emprego estarem desempregadas durante mais de um ano (Figura 2.4, Painéis B e C). Uma grande parte do desemprego em Portugal é de natureza estrutural, dado que a percentagem daqueles que estão desempregados há mais de ano se tem mantido acima dos 40% desde há mais de

Figura 2.4. Estatísticas do desemprego

Percentagem, 15-64 anos de idade¹



1. Para os dados de Portugal, existem falhas nas séries de 2002, 2005 e 2011. A taxa de desemprego de longa duração é definida como sendo a taxa de desemprego de duração igual ou superior a 12 meses.

Fonte: Eurostat (2016), "LFS series - detailed quarterly/annual survey results", Eurostat Database.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933448076>

uma década. Longos períodos de desemprego são especialmente prejudiciais para os jovens, na medida em que aumentam a probabilidade de desemprego ao longo da maior parte da idade ativa e aumentam mesmo o risco de abandonar o mercado de trabalho (Schmillen e Umkehrer, 2013).

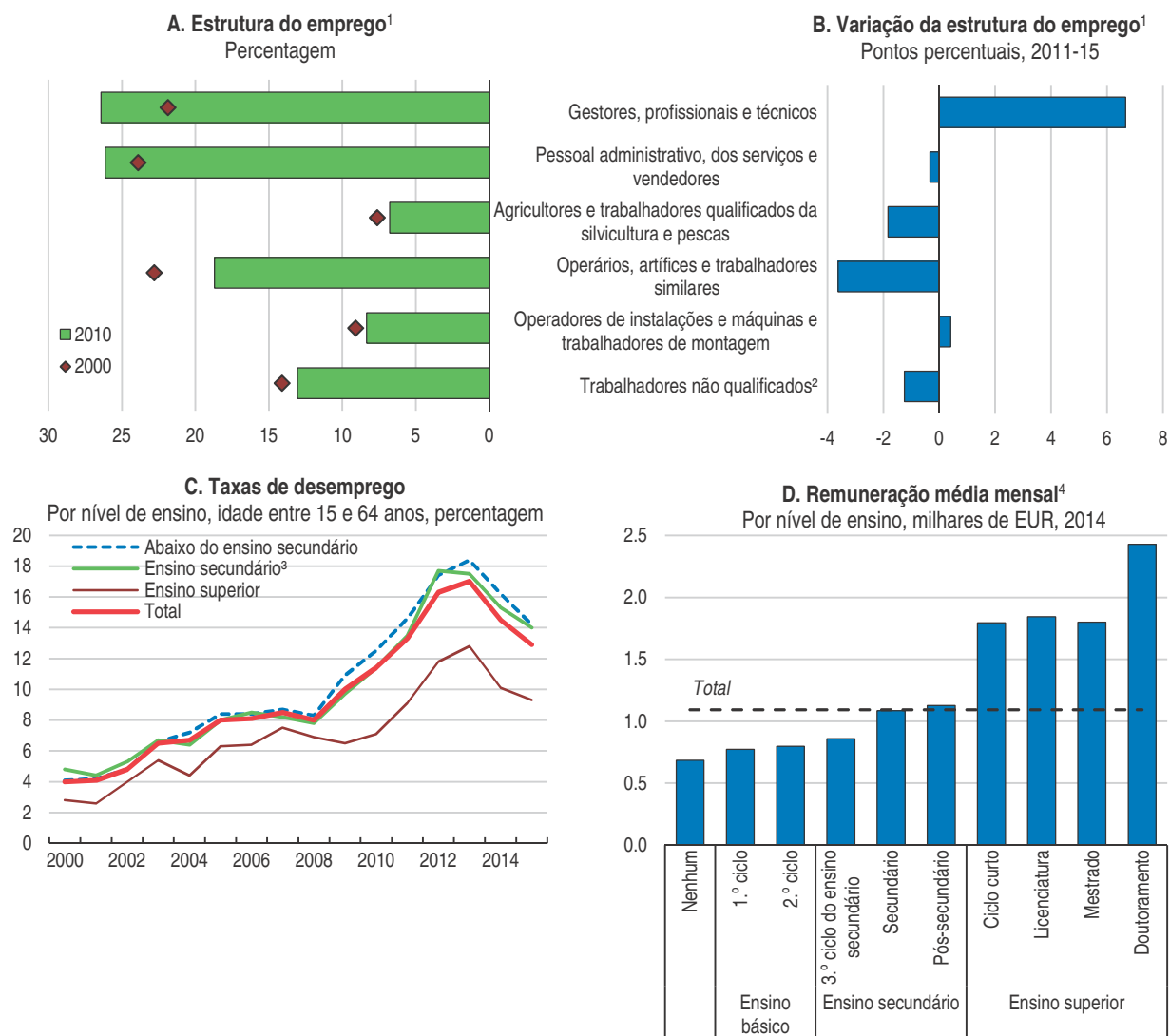
Mudanças em curso na estrutura ocupacional da força de trabalho indicam uma procura crescente por pessoas com um diploma do ensino superior (Figura 2.5, painel A). Em 2010, gestores, profissionais e técnicos representavam a maior categoria de emprego e o peso destas categorias no emprego aumentou nos últimos anos, apesar de o reequilíbrio da economia no sentido dos setores transacionáveis ter também aumentado a procura de operadores de instalações e máquinas e de trabalhadores de linhas de montagem (Figura 2.5, Painel B). Face a estes desenvolvimentos, as pessoas pouco qualificadas enfrentam fracas perspectivas no mercado de trabalho. De facto, a taxa de desemprego é mais baixa entre as pessoas que possuem um diploma do ensino superior e os prémios salariais são também consideráveis (Figura 2.5, Painéis C e D).

Ainda assim, não é claro em que medida as diferenças observadas na taxa de desemprego e nos salários proporcionam incentivos suficientemente fortes para investir em qualificações. Tendo em conta a elevada taxa de desemprego, as perspectivas do mercado de trabalho para os jovens são desanimadoras e a qualidade do emprego é baixa relativamente às três dimensões avaliadas pela OCDE: qualidade da remuneração, segurança no emprego e qualidade do ambiente de trabalho (OCDE, 2016c). Apenas se pode culpar parcialmente a crise por esse facto, uma vez que a qualidade do emprego já era relativamente fraca antes da crise. A remuneração horária média continua a ser uma das mais baixas da OCDE. Apesar de o ambiente de trabalho ter melhorado ligeiramente para as pessoas que estão empregadas, a segurança no mercado de trabalho caiu abruptamente devido à elevada taxa de desemprego (OCDE, 2016c).

Adicionalmente, o mercado de trabalho encontra-se altamente segmentado, incluindo para os que têm entre 25 e 49 anos, restringindo significativamente as perspectivas dos jovens conseguirem um emprego estável. A obtenção de um curso de ensino superior também não aumenta a probabilidade de conseguir um contrato sem termo, relativamente a quem completou apenas o ensino secundário (Figura 2.6, Painéis A e B). Para além de uma utilização excessiva de contratos a termo, a dissimulação de trabalho por conta de outrem como sendo trabalho por conta própria é uma outra faceta da segmentação do mercado de trabalho que coloca muitos trabalhadores numa posição de vulnerabilidade perante o empregador. A percentagem oficial de trabalho por conta própria é surpreendentemente elevada em Portugal (Figura 2.6, painel C), fato que originou recentemente a tomada de medidas para aumentar a eficácia das inspeções do trabalho. Melhorar o funcionamento do mercado de trabalho através de reformas institucionais poderia aumentar os incentivos para investir em qualificações. Apesar de Portugal ter embarcado em importantes reformas do mercado de trabalho nos últimos anos, existem ainda inflexibilidades que são significativas e que têm de ser resolvidas.

Perante este cenário, este capítulo analisa as opções de política para promover a aquisição de qualificações entre a população adulta. Incluem-se aqui os jovens adultos, que constituirão durante muito tempo a força de trabalho, bem como os desempregados de longo duração e os que não estão empregados, nem se encontram integrados no sistema de ensino ou formação profissional (NEET). As políticas ativas do mercado de trabalho constituem um instrumento fundamental de políticas de apoio a estes grupos, na medida

Figura 2.5. As qualificações mais elevadas são mais procuradas



1. Refere-se à população com idade entre 15 e 64 anos.

2. “Trabalhadores não qualificados” é o título do grupo principal 9 da classificação CIP. Inclui profissões como: vendedores ambulantes, engraxadores, empregados domésticos, zeladores de edifícios, mensageiros, porteiros, coletores de lixo, operários de trabalhos manuais, etc.

3. Inclui ensino pós-secundário não superior.

4. Montantes líquidos regulares pagos em dinheiro ou em espécie a trabalhadores a tempo inteiro pelo trabalho em horários normais de trabalho e em horas extraordinárias, incluindo o pagamento de horas pagas, mas não trabalhadas (por exemplo, férias).

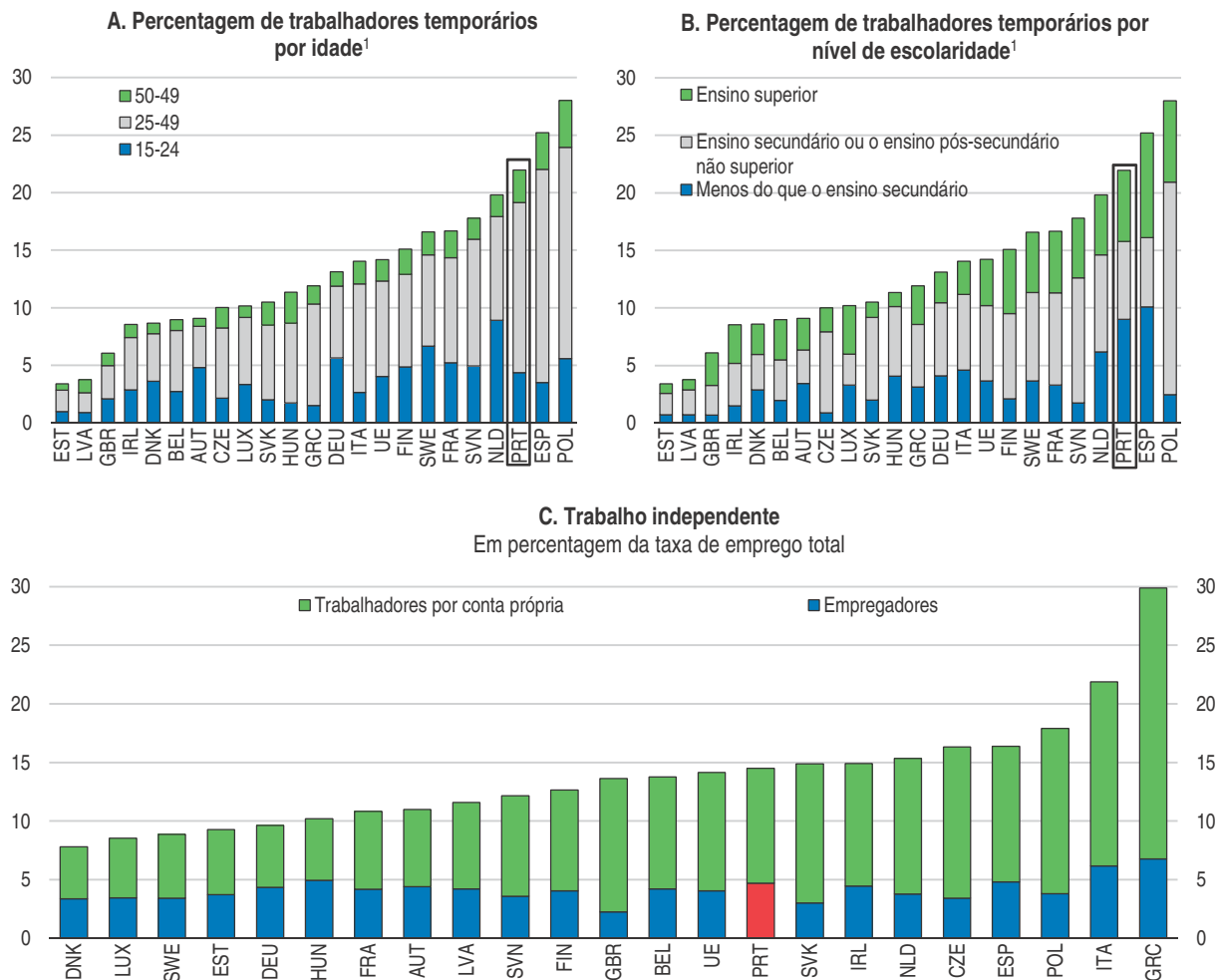
Fonte: Eurostat (2016), “LFS series – detailed annual survey results”, Eurostat Database.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933448088>

em que podem prestar formação e apoio na procura de emprego. O capítulo analisa igualmente o modo como as futuras políticas em matéria de educação devem ser concebidas para fornecer sólidas qualificações e reduzir as desigualdades, incluindo através da limitação do número das pessoas que abandonam o sistema de ensino sem concluir o ensino secundário. O ensino e formação vocacional e profissional pode desempenhar um papel crucial a este respeito, facilitando a transição para o mercado de trabalho das pessoas que não avançam para o ensino superior. Por fim, este capítulo propõe políticas do lado da procura que podem fomentar a criação de empregos de elevada


Figura 2.6. **A segmentação do mercado de trabalho é elevada**

Porcentagem, 15-64 anos de idade, 2015



1. Os dados são calculados em percentagem dos trabalhadores em cada categoria ponderada pela percentagem dessa categoria no número total de trabalhadores.

Fonte: Eurostat (2016a), "LFS series – detailed annual survey results", Eurostat database e OCDE (2016d), OECD Employment and Labour Market Statistics (database).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933448092>

qualidade para os cidadãos portugueses com boas qualificações. Os problemas relacionados com as competências e qualificações realçados neste capítulo estão em consonância com os identificados no Relatório de Diagnóstico: Estratégia de Competências para Portugal da OCDE de 2015 (OECD, 2015a).

Requalificar a população adulta

Concentrar a educação de adultos e a aprendizagem ao longo da vida nos trabalhadores pouco qualificados

Devido ao legado de baixos níveis de escolaridade de Portugal e uma vez que a maior parte da população já abandonou o sistema de ensino formal, melhorar as qualificações e competências dos adultos é o modo mais eficaz para as melhorar sem ter de aguardar por uma mudança de gerações. Há alguns anos que a educação de adultos constitui uma prioridade nas políticas de Portugal, que é fornecida através de três programas principais.

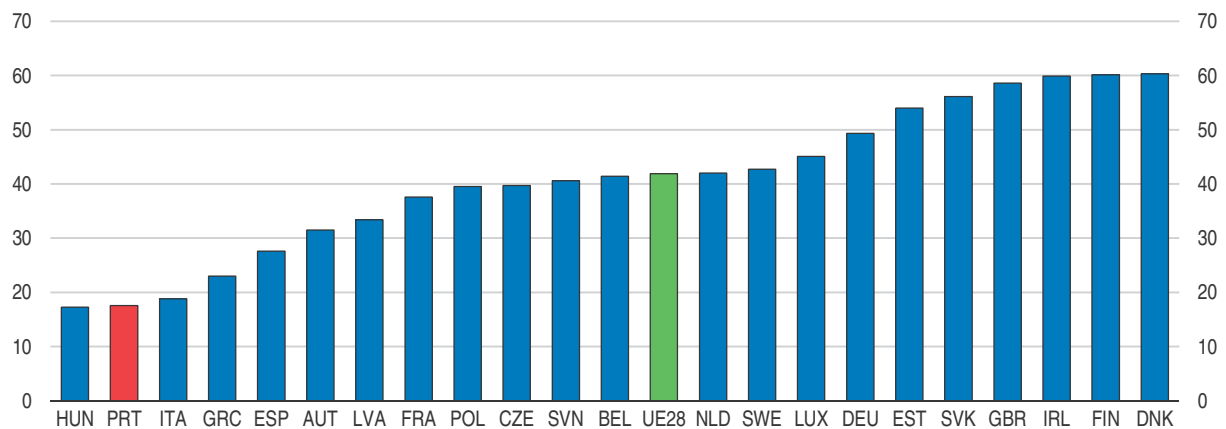
Os Cursos de Educação e Formação de Adultos (EFA), direcionados para pessoas com idade superior a 18 anos que não tenham concluído o ensino secundário, incluindo os que não têm qualquer experiência profissional. Todos os cursos EFA incluem uma componente de ensino geral e uma componente de ensino tecnológico. Os Cursos de Formações Modulares Certificadas (FMC) são direcionados disponíveis para adultos que não estejam interessados em realizar um programa de qualificações integral e permitem uma formação flexível e progressiva, constituindo muitas vezes a oportunidade para os jovens aumentarem o seu conhecimento num domínio que já lhes é familiar. Portugal introduziu igualmente um “Programa de Formação em Competências Básicas” direcionado para a aquisição de competências básicas (literacia, numeracia e TIC), conduzindo posteriormente ao acesso a um curso EFA ou para um processo de reconhecimento, validação e certificação de competências adquiridas através da experiência no mercado de trabalho (*Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências, RVCC*).

A iniciativa Novas Oportunidades, lançada em dezembro de 2005, foi um amplo programa do Governo que visava melhorar e requalificar em números substanciais as qualificações da população portuguesa. Era atribuído aos trabalhadores pouco qualificados um reconhecimento formal de qualificações formais e não formais adquiridas ao longo da vida (RVCC). Este processo foi complementado por uma aprendizagem formal dos níveis de ensino do 4.º, 9.º e 12.º ou/e certificação profissional. O programa foi muito ambicioso e, até 2010, mais de meio milhão de adultos recebeu uma certificação. Este número representa um sexto dos três milhões de adultos portugueses que ainda não tinham concluído o ensino secundário. A iniciativa Novas Oportunidades foi interrompida em 2013 e os recursos financeiros afetados à educação de adultos foram reduzidos, o que contribuiu para um acentuado declínio nas inscrições no programa RVCC, bem como nos cursos de formação EFA e FMC (OCDE, 2015a). É escassa a avaliação de impacto dos programas de educação de adultos nos resultados do mercado de trabalho. Estudos anteriores sugerem que os RVCC e os cursos EFA têm um impacto positivo na empregabilidade, nomeadamente entre alguns grupos vulneráveis do mercado de trabalho, como as mulheres e os que vivem em famílias com baixos rendimentos (CIDEC, 2003, 2007; Carneiro, 2011). Avaliações mais recentes parecem indicar que, com exceção dos cursos FMC, os cursos de formação para a educação de adultos têm efeitos de criação de emprego apenas alguns anos após a participação nos mesmos, enquanto que não existe evidência que produzem efeitos sobre os salários dos participantes (Costa Dias e Varejão, 2012; Lima, 2012). Os processos de RVCC melhoraram as perspetivas de empregabilidade, mas apenas quando as competências adquiridas em contexto laboral foram validadas ou o processo de validação estivesse associado à formação através de cursos FMC (Lima, 2012). Verificou-se que o impacto positivo dos processos de RVCC nos salários estava limitado a participantes que não só tenham obtido o reconhecimento de qualificações básicas, mas que tenham também participado em cursos FMC e a participantes que tenham obtido certificados equivalentes ao ensino secundário (Lima, 2012).

Atualmente, os trabalhadores portugueses recebem significativamente menos formação no local de trabalho do que o que se verifica noutros países (Figura 2.7, EWCS, 2015). Em finais de 2015, Portugal introduziu um subsídio de formação tanto para trabalhadores no ativo como para pessoas à procura de emprego (*Cheque Formação*). No caso dos trabalhadores no ativo que procurem investir em formação, este cheque atribui um subsídio até 50 horas de formação no montante de 175 euros e até 150 horas de formação para um máximo de 500 euros por cada desempregado. Os subsídios de formação reconhecem o facto de que o custo da formação é um dos principais obstáculos à

Figura 2.7. **É necessário investir mais na requalificação da força de trabalho**

Percentagem de pessoas que receberam formação no local de trabalho no último ano¹



1. Percentagem de pessoas que responderam positivamente à questão “Recebeu formação no local de trabalho no ano passado?”.

Fonte: Eurofound (2015), Sixth European Working Conditions Survey: 2015, Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933448102>

participação em aprendizagem ao longo da vida (OCDE, 2015a). Apesar de estar disponível tanto para pessoas singulares como para empresas, o subsídio está a ser absorvido maioritariamente por empresas cujos pedidos de formação representam já 95% dos mais de 3 milhões de euros solicitados até ao momento. Embora seja muito cedo para avaliar o êxito desta medida, o seu potencial é significativo, em especial no que respeita à resolução das necessidades de formação mais prementes das empresas. Ao mesmo tempo, os limites máximos ao número de horas de formação restringem o seu impacto, sendo pouco provável que este programa por si só conduza a uma significativa qualificação ou requalificação da força de trabalho.

Um outro problema é o facto de ser particularmente difícil atrair pessoas pouco qualificadas para programas de formação de adultos, quando estas representam uma grande parte da força de trabalho e que a adesão aos mesmos é normalmente maior entre os trabalhadores mais jovens e com um maior nível de ensino (OCDE, 2015a). Estas tendências estão em consonância com as conclusões do Programa de Avaliação Internacional das Competências dos Adultos (PIAAC) da OCDE, que documenta uma participação de um modo geral fraca dos adultos pouco qualificados na formação e educação de adultos em todos os países (OCDE, 2013a). Em toda a área da OCDE, os principais problemas em envolver os trabalhadores pouco qualificados na participação em atividades de aprendizagem ao longo da vida incluem o custo da formação, dificuldades em equilibrar a formação com as responsabilidades laborais e familiares, bem como a distância em relação ao local de trabalho ou onde vive (OCDE, 2015a).

Muitos países conseguiram atrair mais trabalhadores pouco classificados para a formação sensibilizando-os para as oportunidades de formação existentes, mas também para as oportunidades de validar as competências existentes (OCDE, 2015a). As perspetivas de um reconhecimento formal de competências existentes ou recentemente adquiridas constituíram um fator subjacente ao êxito da iniciativa Novas Oportunidades, que incutiu nos participantes um estímulo para alargarem o nível de ensino e de formação, bem como um desejo de melhorar as respetivas perspetivas de trabalho (Carneiro et al., 2011).

Tendo em conta os baixos níveis de ensino de uma percentagem significativa da população, serão necessários mais esforços em matéria de formação de adultos para conseguir uma verdadeira diferença. Uma nova estratégia em matéria de qualificações, denominada “Programa Qualifica”, visa aumentar o número de centros especializados em formação e qualificação de adultos (*Centros Qualifica*) e aumentar a proximidade em relação à população-alvo. Um dos objetivos do programa é reduzir para metade até 2020 o número de adultos que não concluíram o ensino secundário. O “Programa Qualifica” coloca uma forte ênfase na requalificação das competências na medida em que complementa o processo de certificação com formação, procurando ir ao encontro das necessidades do mercado de trabalho. As autoridades têm de garantir que a grande escala do programa não enfraquece a qualidade da formação fornecida nem a sua capacidade de fornecer as competências exigidas pelo mercado de trabalho.

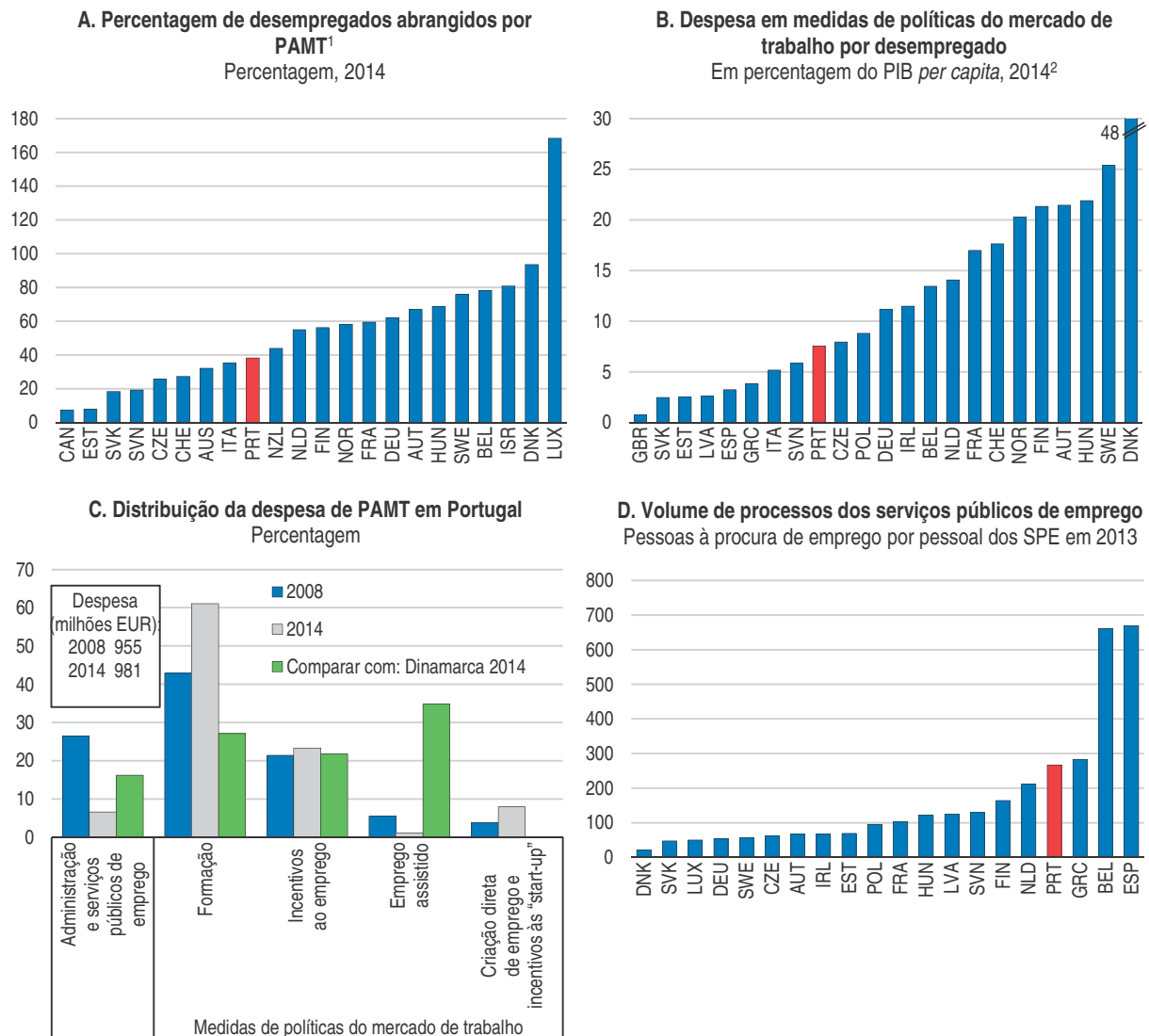
A conceção e desenvolvimento de programas de formação bem sucedidos requer igualmente uma avaliação sistemática da sua eficácia, medida em termos dos resultados dos participantes no mercado de trabalho, por exemplo, a duração do desemprego e de contratos de emprego, a evolução salarial bem como indicadores da qualidade do trabalho. Portugal não tem uma forte tradição na avaliação de políticas e aprender com os programas do passado torna-se difícil perante a ausência de uma definição *ex ante* de mecanismos de controlo e de avaliação de políticas. Reforçar o controlo e a avaliação de políticas ajudaria a concentrar os recursos para aqueles programas que efetivamente marcam a diferença para os resultados do mercado de trabalho dos adultos pouco qualificados.

Reforçar as políticas ativas do mercado de trabalho

As políticas de ativação, caso sejam devidamente concebidas, aumentam a empregabilidade para quem procura emprego de um modo economicamente rentável, tornando os mercados de trabalho mais inclusivos e resilientes. Em Portugal, as restrições a este tipo de políticas são de dois tipos. Por um lado, a despesa por desempregado em relação ao PIB é baixa face a padrões internacionais e relativamente poucas pessoas que procuram emprego participam em programas de PAMT (Figura 2.8, Painéis A e B). Em parte, tal reflete uma limitada margem orçamental. Um segundo desafio prende-se com conseguir aumentar a eficácia da despesa em PAMT. Embora a margem orçamental possa manter-se limitada ainda por algum tempo, dados do passado sugerem que melhorar a eficiência da despesa pode melhorar de forma significativa os resultados dos PAMT.

Portugal intensificou os seus esforços para melhorar a eficácia das políticas ativas de emprego. A composição da despesa de PAMT alterou-se, com mais ênfase nas actividades de formação, incentivos ao emprego e criação do próprio emprego e constituição de start-ups” (Figura 2.8, PainelC). Os desempregados de longa duração e os jovens que não estão empregados, nem se encontram integrados no sistema de ensino ou formação profissional (NEET) foram identificados como os grupos-alvo, sendo que ambos os grupos compreendem uma grande percentagem de pessoas que não concluíram o ensino secundário. A aproximação ao segundo grupo melhorou através da mobilização de uma grande rede de parceiros locais, do lançamento de uma campanha de sensibilização nacional e através da criação de uma plataforma *online* onde os jovens se podem registar. As autoridades competentes criaram o regime Garantia Jovem para as pessoas com idade compreendida entre os 18 e os 30 anos, que abrangeu já mais de 300 mil jovens registados que não estão empregados, nem se encontram integrados no sistema de ensino ou formação profissional (NEET). O programa inclui estágios remunerados, que constitui um


Figura 2.8. **Estrutura da despesa pública em programas de políticas ativas do mercado de trabalho (PAMT)**



1. As PAMT abrangem serviços e atividades dos serviços públicos de emprego (SPE) e da política do mercado de trabalho (PMT) que prestam apoio temporário a grupos que estão em desvantagem no mercado de trabalho. Os dados mostrados não devem ser considerados como rigorosamente comparáveis entre países ou ao longo do tempo, uma vez que nalguns casos os dados ao nível dos países individuais de desviam das definições e métodos normais; ver notas ao Anexo Quadro Q do *OECD Employment Outlook 2016* disponível em www.oecd.org/els/emp/employment-outlook-statistical-annex.htm.

2. 2013 para Espanha, Irlanda e Polónia; 2011 para Reino Unido e 2010 para Grécia.

Fonte: OCDE (2016d), *OECD Employment and Labour Market Statistics* e *OECD Economic Outlook: Statistics and Projections* (databases). Relativamente a pessoas que procuram emprego – “Persons registered with Public Employment Services – PES (fonte: DG EMPL)”, Eurostat Database, http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/lmp_rjr, acessado em setembro de 2016. Relativamente ao pessoal SPE – “PES Business Models Study – Country Fiche”, Comissão Europeia (junho de 2014).

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933448118>

dos modos mais eficazes para aumentar a empregabilidade dos participantes (Martin e Grubb, 2001). O direito ao programa de estágio foi posteriormente alargado a todos os desempregados de longa duração. Apesar destes esforços, a percentagem de pessoas que não estão empregados, nem se encontram integrados no sistema de ensino ou formação profissional (NEET), tal como acontece na maioria dos países da OCDE, continua a ser superior à registada antes da crise financeira (OCDE, 2016a).

A redução da despesa na componente de administração e serviços públicos de emprego foi acompanhada de melhorias na eficácia destes serviços, através de uma maior utilização de serviços digitais. No entanto, os funcionários dos serviços públicos de emprego (SPE) estão sobrecarregados com um elevado número de processos (Figura 2.8, painel D). Além disso, a carga de trabalho dos gestores nestes serviços está distribuída de uma forma desigual (Quadro 2.1). Aumentar o número de gestores de carreiras melhoraria a eficácia dos planos pessoais de emprego, nomeadamente em regiões com uma maior taxa de desemprego, que são também aquelas onde existem maiores oportunidades de emprego. Na ausência de mais recursos para contratar gestores de carreiras, deve ser efetuada uma distribuição mais equilibrada do volume de processos.

Quadro 2.1. Distribuição do volume de processos nos Serviços Públicos de Emprego¹

Região	Número de gestores de carreira	Número médio de processos por gestor de carreira
Norte	345	683
Centro	180	437
Lisboa e Vale do Tejo	338	513
Alentejo	87	314
Algarve	53	510
Total (no continente)	1 003	540

1. Abril de 2016.

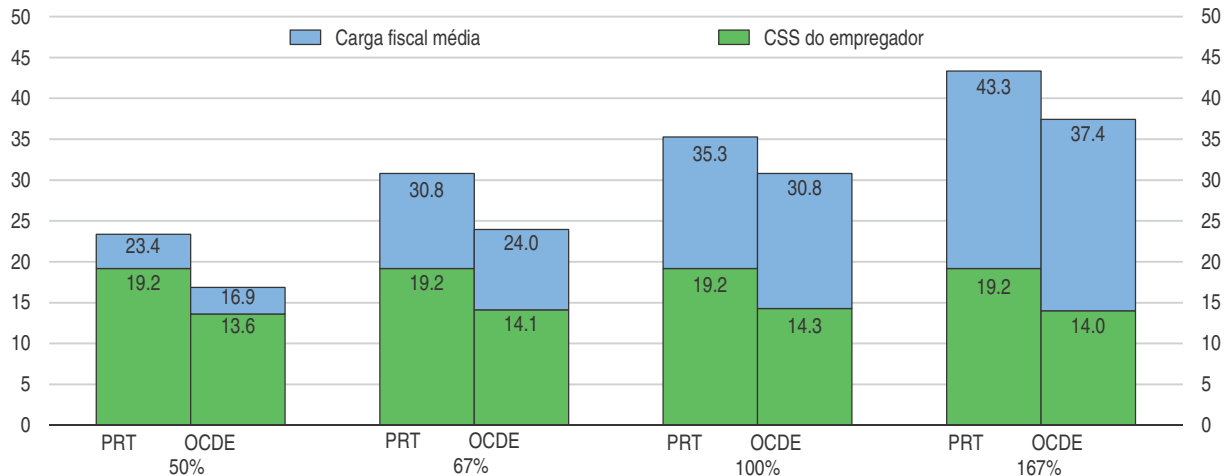
Fonte: Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (MTSSS).

Esforços adicionais para atrair os NEET vai exigir uma melhor coordenação entre os Serviços Públicos de Emprego (SPE) e os parceiros locais. Uma das formas será continuar a expandir a utilização de serviços de digitalização, incluindo serviços eletrónicos direcionados aos empregadores e serviços que visam conseguir uma correspondência entre quem procura emprego e os potenciais empregadores. Tal implica custos, mas permitiria aos funcionários de SPE centrar mais a sua atenção nas pessoas que revelam uma maior dificuldade em encontrar emprego ou naqueles que procuram emprego pela primeira vez. Estes grupos normalmente carecem de mais interações presenciais e de aconselhamento especializado, como sugerem os dados de outros países da OCDE (OECD, 2016c, Martin, 2014). O projeto *Balcão Único do Emprego*, atualmente em desenvolvimento no âmbito do programa SIMPLEX+, pode constituir um avanço em direção a uma maior digitalização e coordenação de serviços públicos.

Tal como no caso da educação de adultos, os programas de PAMT de Portugal podem beneficiar de mais avaliações sistemáticas de impacto. Múltiplos programas e uma ausência de dados adequados reduzem atualmente o âmbito de avaliações sistemáticas. Criar um sistema para controlar de forma regular e precisa a eficácia dos diferentes programas permitiria centrar melhor as atenções dos esforços futuros em programas mais eficazes. Os escassos dados existentes indicam que os resultados positivos das medidas de ativação apenas produzem efeitos vários anos após a participação (Costa Dias e Varejão, 2012).

As medidas de ativação podem ser complementadas com outras medidas de apoio ao emprego, nomeadamente para os trabalhadores pouco qualificados. A carga fiscal sobre o trabalho é elevada em Portugal e as contribuições para a segurança social pagas pelos empregadores são uniformes em todos os níveis de remunerações (Figura 2.9). Uma opção poderia ser baixar as contribuições para a segurança social do empregador para níveis

Figura 2.9. As contribuições dos empregadores para a segurança social são elevadas
Em % dos custos do trabalho para níveis de remuneração selecionados, expressos em % da remuneração de um trabalhador médio, 2015



Fonte: OCDE (2016e), "Taxing Wages: Tax wedge decomposition", OECD Tax Statistics (database).

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933448123>

remuneratórios mais baixos, provavelmente correlacionados com as qualificações. Uma outra opção poderia ser conjugar um aumento mais ritmado do salário mínimo com a introdução de reembolsos de créditos de imposto sobre o rendimento auferido, dirigidos diretamente a grupos identificados como estando em maior risco de pobreza.

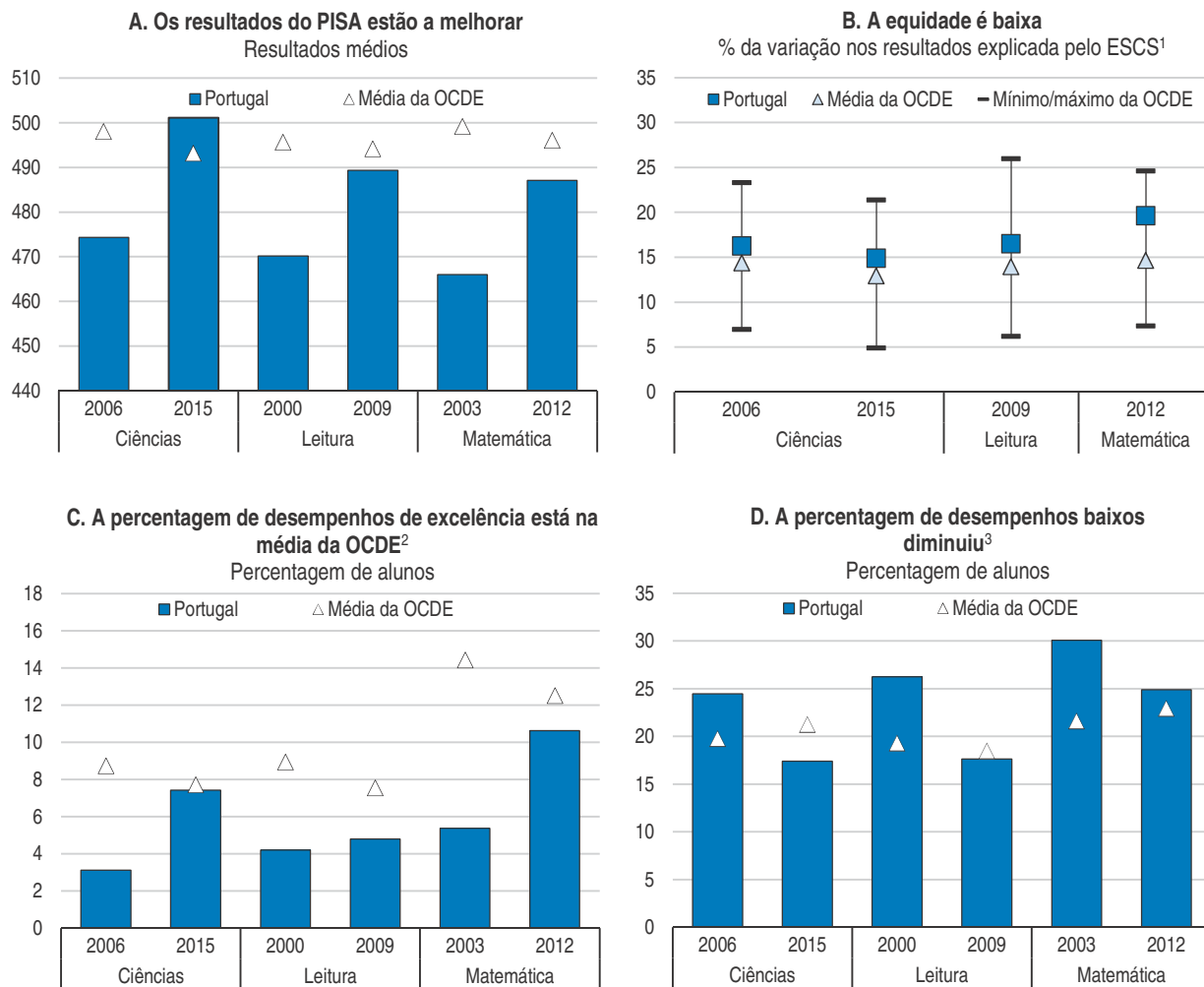
Reforçar o ensino básico e o ensino secundário geral

Os resultados da aprendizagem estão a melhorar

Para além da educação de adultos e de medidas que promovam a inserção no mercado de trabalho, o sistema de ensino é a ferramenta óbvia para melhorar as qualificações dos cidadãos portugueses. A eficácia do sistema de ensino de Portugal melhorou significativamente ao longo do tempo. Os resultados em nos testes PISA revelam uma melhoria ao longo do tempo nos resultados de aprendizagem dos alunos (Figura 2.10, Painel A). Na avaliação PISA de 2015, os resultados ficaram acima da média da OCDE em ciências e na leitura, e perto da média da OCDE em matemática. Os resultados PISA apontam para melhorias notáveis em todos os tipos de escolas e programas escolares, incluindo quer as escolas públicas como as privadas (Ferro et al., 2015a). Estes resultados estão em consonância com o desempenho melhorado noutros testes internacionais normalizados, como o TIMSS (Tendências no Estudo Internacional da Matemática e da Ciência, 2015) e o PIRLS (Resultados Internacionais em Leitura, 2012).

As melhorias de desempenho são visíveis no topo e no fundo da distribuição das pontuações obtidas pelos alunos portugueses nos testes PISA. Entre 2006 e 2015, a percentagem de desempenhos de excelência em ciências aumentou (ou seja, os alunos que atingiram o Nível 5 ou 6 nos testes PISA), ao passo que a percentagem dos desempenhos fracos diminuiu (ou seja os alunos com um desempenho abaixo do Nível 2) (Figura 2.10, Painéis C e D). Porém, a percentagem de desempenhos de excelência caiu entre 2012 e 2015, e praticamente um em cada cinco alunos fica abaixo do nível de proficiência 2, considerado pela OCDE como o nível de base em proficiência matemática necessário para uma plena participação na sociedade moderna (OCDE, 2014c).

Figura 2.10. **Indicadores selecionados de desempenho escolar**
Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Programme for International Student Assessment - PISA)




1. ESCS é o indicador do PISA que avalia o estatuto económico, social e cultural.

2. Nível de proficiência 5 ou superior numa escala de 1 a 6.

3. Nível de proficiência inferior a 2 numa escala de 1 a 6.

Fonte: OCDE (2016f), PISA 2015 Results: Excellence and Equity in Education (Vol. I); OCDE (2014b), PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do (Vol. I); (OCDE 2013b) PISA 2012 Results: Excellence Through Equity (Vol. II); OCDE (2010a), PISA 2009 Results: Overcoming Social Background (Vol. II) e OCDE (2008), PISA 2006, Vol. 2: Data.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933448132>

O sistema de ensino precisa de fazer mais para chegar às crianças desfavorecidas

Os resultados do ensino parecem ser mais negativamente afetados pelas origens socioeconómicas dos alunos do que noutros países (OCDE, 2016f). A variação na pontuação nos testes PISA que pode ser explicada pelo estatuto socioeconómico dos alunos é de cerca de 15%, o que é superior à média de 13% da OCDE (Figura 2.10, Painel B). Além do mais, a intensidade da associação entre o desempenho nos testes PISA e as origens socioeconómicas aumentou, o que sugere uma deterioração da equidade do sistema de ensino (Figura 21, OCDE, 2016f). A melhoria do desempenho escolar não tem de ser conseguida à custa da deterioração da equidade, como mostra o exemplo da Itália. Em 2003, a Itália teve um nível de desempenho semelhante ao de Portugal e os seus resultados médios no PISA apresentam melhorias semelhantes entre 2003 e 2012, mas a

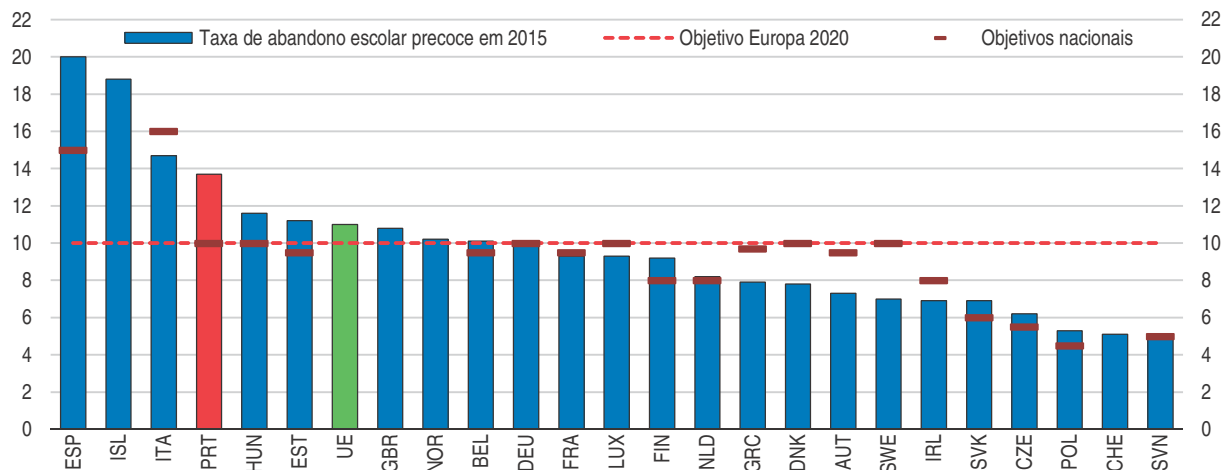
equidade melhorou em Itália durante este período, ao passo que piorou em Portugal (OCDE, 2015a). Em 2015, enquanto a Itália conseguiu continuar a melhorar quer a pontuação média nos testes PISA como a equidade, a melhoria significativa do desempenho de Portugal não foi acompanhada de uma melhoria similar na equidade. Os resultados PISA revelam igualmente que um desempenho médio elevado e equidade no desempenho não se excluem mutuamente: vários países da OCDE, incluindo Austrália, Canadá, Coreia, Estónia, Finlândia, Japão, Países Baixos e Reino Unido combinam um desempenho médio acima da média da OCDE com uma fraca relação entre o estatuto socioeconómico e o desempenho dos alunos (OCDE, 2016f).

O abandono escolar precoce impede uma sólida aquisição de competências

As desigualdades no sistema de ensino estão relacionadas com a elevada taxa de abandono escolar de Portugal. Cerca de 14% dos jovens entre os 18 e os 24 anos de idade abandonaram a escola sem concluir o ensino secundário (Figura 2.11). O abandono escolar precoce, definido como a percentagem de jovens com idade compreendida entre os 18 e os 24 anos que concluiu na sua maioria o 3.º ciclo do ensino básico, tem sido reduzido com êxito, tendo baixado dos 63% em 1991 para cerca de 14% em 2015, mas será muito difícil conseguir atingir o objetivo de 2020 de 10% (CNE, 2015). A elevada percentagem de alunos que abandonam o sistema de ensino demasiado cedo, com fracas qualificações, não permite à sociedade rentabilizar os recursos investidos na educação. O ensino obrigatório tem sido progressivamente aumentado e desde 2009 que abrange 12 anos, dos 6 aos 18 anos de idade, mas tal não tem muito impacto em conseguir manter os alunos na escola até essa idade.

Figura 2.11. Taxa e objetivos de abandono escolar precoce

Percentagem da população com idade entre os 18 e os 24 anos que concluiu o 3.º ciclo do ensino básico e que não está envolvida em ensino ou formação¹



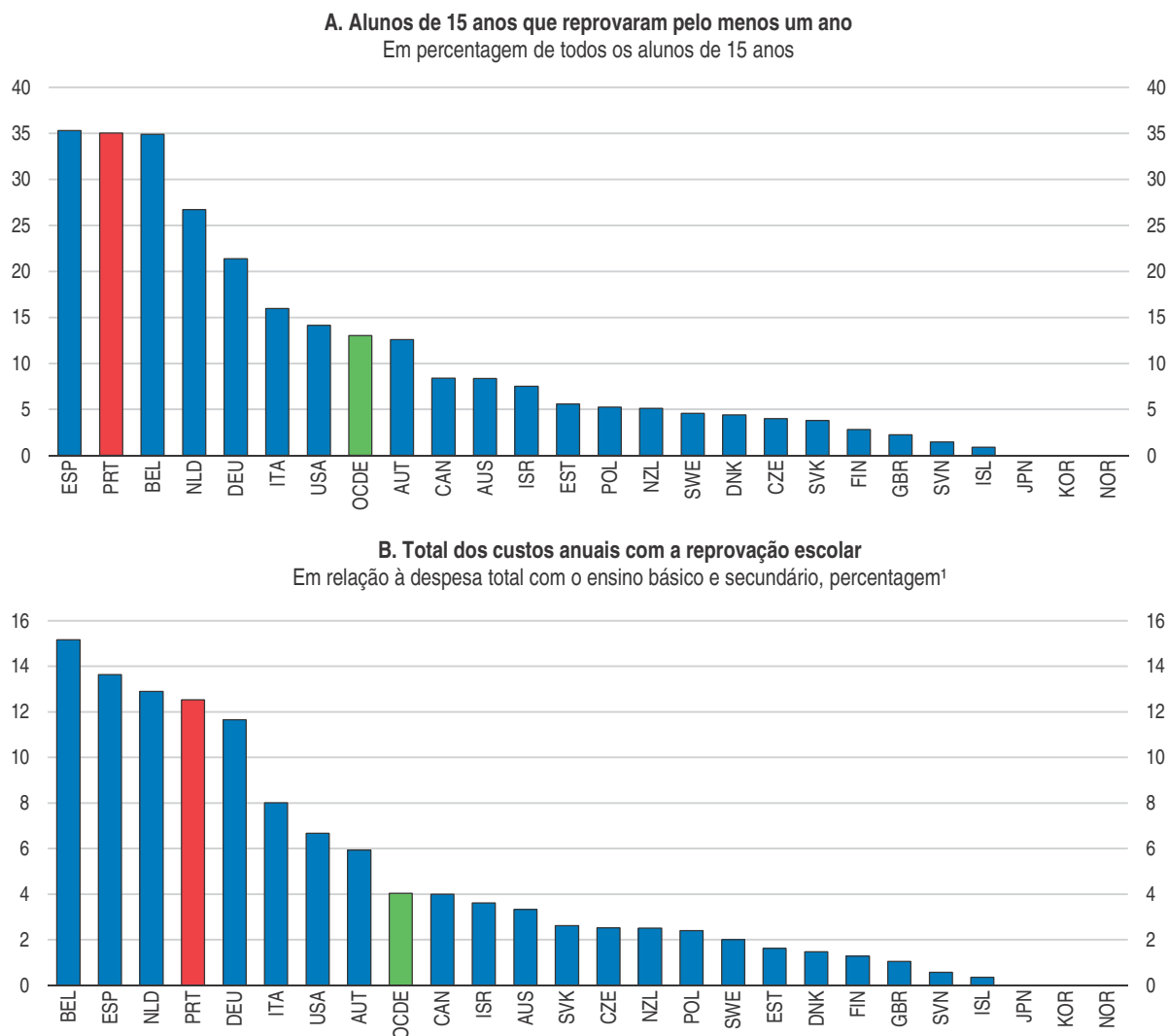
1. A taxa de abandono escolar precoce de Espanha abrange “desistências da escola”. O Reino Unido não possui um objetivo nacional. Fonte: Eurostat (2016b), “Youth education and training”, Eurostat Database e Comissão Europeia (2014), “Overview of Europe 2020 Targets”, http://ec.europa.eu/europe2020/targets/national-targets/index_en.htm.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933448147>

Os dados sugerem que a retenção escolar é um forte indicador do abandono escolar (Roderick, M, 1994; Ferrão, Beltrão e Santos, 2002, 2007; Ferrão e Fernandes, 2003; Lyche 2010; Manacorda, 2012). O sistema de ensino português utiliza a reprovação escolar mais frequentemente do que outros países. Em 2012, 34% dos alunos em Portugal


afirmaram ter repetido de ano pelo menos uma vez no ensino básico ou no ensino secundário. Esta é a quarta maior percentagem registada nos países da OCDE e situa-se bem acima da média da OCDE de 12% (Figura 2.12). Mais de 10% dos alunos portugueses repetem logo no segundo ano. Embora se registre uma tendência decrescente no recurso à reprovação escolar entre 1996 e 2009, olhando para os dados mais recentes não é evidente que haja uma trajetória constante de declínio (Ferrão, 2015).

Figura 2.12. **A reprovação escolar é frequente e tem custos elevados**



1. Em relação à despesa total com o ensino básico e secundário. As estimativas de custos dizem respeito a 2007 ou ao último ano disponível e representam os custos totais da reprovação escolar para um grupo etário, incluindo o custo de oportunidade de um ano do tempo do aluno.

Fonte: OCDE (2012), *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933448157>

A retenção escolar é um método ineficaz de apoio aos alunos com fraco desempenho e tem normalmente efeitos negativos nos resultados de aprendizagem dos alunos a longo prazo (Baenen 1988; Pagani et al., 2001; Roderick e Nagaoka, 2005). Em Portugal, a reprovação escolar precoce (nível 1 da CITE) é um forte indicador de reprovações adicionais, ao longo do percurso educativo do aluno (Reis e Pereira, 2015), o que está em

consonância a inexistência de efeitos benéficos nos resultados da aprendizagem. Como os alunos menos favorecidos apresentam uma maior probabilidade de repetir de ano, esta situação reforça as desigualdades (OCDE, 2014d; Ferrão, 2015). Embora na OCDE 20% dos alunos desfavorecidos em termos socioeconómicos terem afirmado ter repetido de ano pelo menos uma vez, este número dispara para 50% em Portugal (OCDE, 2015a). Os alunos com antecedentes familiares de imigração têm taxas de reprovação escolar particularmente elevadas. A reprovação escolar não só é ineficaz, como é igualmente dispendiosa, implicando tanto despesa adicional suportada no ano repetido, assim como os custos de oportunidade de um ano do tempo do aluno.

Encontrar alternativas para a reprovação escolar pode conduzir a melhores resultados em termos de acumulação de conhecimentos. É possível fazer mais para identificar precocemente os alunos em risco, devendo ser garantido um apoio individualizado o mais atempadamente possível. O projeto do Governo de disponibilizar acompanhamento aos alunos que repetiram de ano pelo menos duas vezes é bem vindo, mas existe o risco de este apoio chegar demasiado tarde e as intervenções tardias têm uma menor probabilidade de êxito (Nusche et al., 2015). O Governo pretende atribuir funções de mentoria aos professores, mas tal deve ser conjugado com uma formação específica dos professores sobre o modo como desempenhar este papel. Uma outra opção de política é intensificar o programa Mediadores para o Sucesso Escolar, criado pela Associação de Empresários pela Inclusão Social, EPIS, que existe desde 2006. O programa conseguiu abranger 1700 alunos e o conjunto de mediadores com formação para o efeito revela um registo sólido de melhoria do desempenho escolar dos alunos participantes (OCDE, 2015a).

A avaliação dos alunos assenta fortemente na avaliação do desempenho em relação a padrões e parâmetros de referência predefinidos (avaliação sumativa). Deve ser dada uma maior ênfase na comunicação aos alunos de informações regulares sobre o seu desempenho e em criar oportunidades para reforçar o diálogo entre professores e alunos sobre os progressos de aprendizagem dos alunos (Santiago et al., 2012). Estes elementos de avaliação formativa são cruciais para fornecer aos alunos que reprovam de ano estratégias de aprendizagem individualizadas, devendo integrar uma estratégia global de identificar precocemente as dificuldades. O atual Governo está determinado em estabelecer um melhor equilíbrio entre a avaliação formativa e a avaliação sumativa incentivando a diversificação de práticas de avaliação e abolindo regras e exames nacionais no ensino primário no ano escolar 2015/2016 (Despacho Normativo n.º 1-F/2016).

O método mais eficaz de garantir um acesso equitativo a oportunidades de aprendizagem surge numa idade muito precoce. A experiência internacional demonstra que educação e cuidados na primeira infância de elevada qualidade reduzem o impacto das origens socioeconómicas e melhoram mais tarde a acumulação de competências, as perspetivas de emprego e o nível remuneratório (Cunha et al., 2005; Almond e Currie, 2011; Doyle et al., 2013). Em Portugal, a abrangência do ensino pré-primário aumentou rapidamente e, em 2013, atingiu uma taxa de participação de 78%, 90% e 98% para crianças de 3, 4 e 5 anos de idade, respetivamente, situando-se todas acima das médias correspondentes da OCDE (OCDE, 2015b). Em 2016, a universalização ou a pré-escolaridade foi conseguida para crianças com idade entre os 4 e os 6 anos e o Governo planeia alcançar o mesmo objetivo para as crianças de 3 anos em 2019. Porém, o número médio de alunos por pessoal docente no ensino na primeira infância (17) é o terceiro mais elevado entre os países europeus da OCDE (13 em média) e situa-se bem acima do número registado em países como a Austrália, a Finlândia, a Dinamarca, a Nova Zelândia e a Suécia, todos com um rácio igual ou inferior a 10. A participação das crianças em

educação e cuidados na primeira infância reduziu-se como consequência da crise económica e o aumento do desemprego, existindo dúvidas relativamente a se é acessível às famílias de baixos rendimentos. Os dados PISA revelam que os alunos com baixos desempenhos participaram muito menos no ensino na primeira infância do que noutros países da OCDE (OCDE, 2016a). Por conseguinte, as crianças com origens socioeconómicas menos favorecidas devem passar a ser o principal grupo-alvo dos esforços de expansão deste nível de ensino. Além de alargar o sistema, é também fundamental dedicar mais atenção à qualidade, nomeadamente porque, em forte contraste com o que acontece internacionalmente, não existem até ao momento dados concretos que indiquem que alunos que frequentaram o ensino pré-primário (Reis e Pereira, 2015, OCDE 2012).

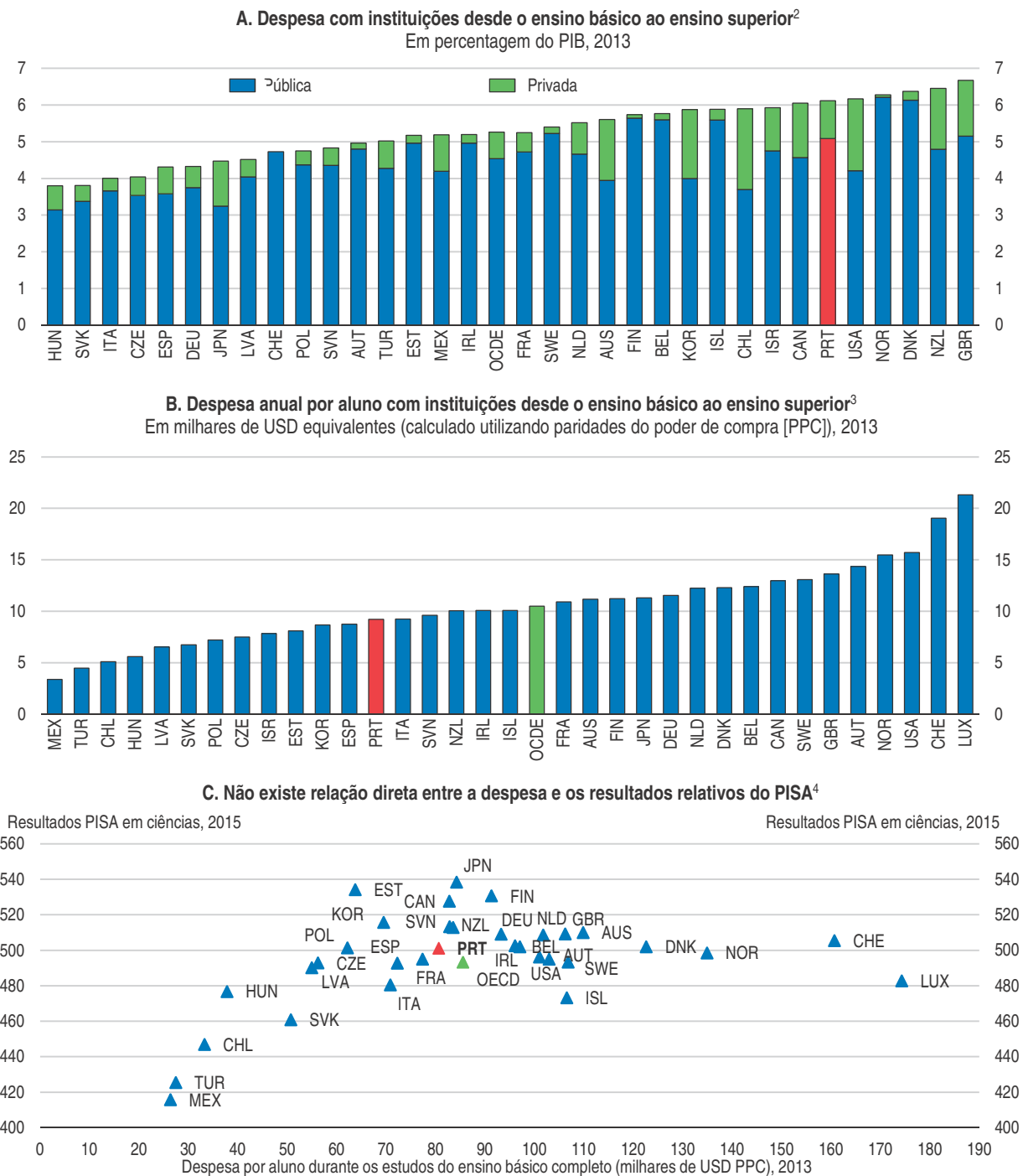
A estrutura da despesa precisa de mais ajustamentos

Apesar da elevada despesa em educação relativamente ao PIB, a despesa anual de Portugal por aluno é baixa quando comparada com outras economias da OCDE, embora não exista qualquer relação direta entre a despesa em educação e os resultados (Figura 2.13). De facto, alguns países conseguem resultados similares ou superiores nos testes PISA com um nível de despesa semelhante ou mesmo inferior, o que pode apontar para a existência de margem para melhorar a eficácia da despesa em educação, incluindo através de mais alterações na estrutura da despesa. Essas alterações já foram bem sucedidas no passado. A redução da população estudantil decorrente das alterações demográficas conduziu a uma reorganização da rede de escolas públicas, o que permitiu melhorias significativas na eficácia da despesa. Os cortes salariais e o congelamento da progressão das carreiras para os funcionários públicos, incluindo para os que trabalham no setor público da educação, bem como os cortes no número de funcionários, reduziram também a despesa pública em educação.

Portugal gasta cerca de 80% dos recursos da educação na remuneração do pessoal, o que é superior ao registado noutros países da OCDE, em resultado de um rácio aluno-professor bastante baixo, em especial no ensino secundário (Figura 2.14). Embora a evidência relativa à dimensão ideal das turmas não seja conclusiva, turmas mais pequenas não conseguiram ter êxito na redução da reprovação escolar em Portugal, apesar de permitirem dedicar mais atenção a quem tem um baixo desempenho sem penalizar os outros alunos. Olhando para o futuro, manter um rácio aluno-professor baixo pode ser uma estratégia possível, tendo em conta o compromisso das autoridades em reduzir as taxas de reprovação escolar. No entanto, dado que a maior rentabilidade do investimento em capital humano se verifica nos primeiros anos de escolaridade, concentrar esta estratégia de turmas de dimensão mais reduzida no ensino primário e pré-primário em vez de no ensino secundário pode ser o percurso mais promissor a trilhar no futuro (Odden, 1999; Carneiro e Heckman, 2003; Heckman e La Fontaine, 2007; Nusche et al., 2015). Uma outra opção seria reponderar a utilização do tempo dos professores de modo a disponibilizar um maior apoio individualizado a alunos em risco de reprovação, incluindo através de sistemas de mentoria.

As competências dos professores poderiam ser melhoradas

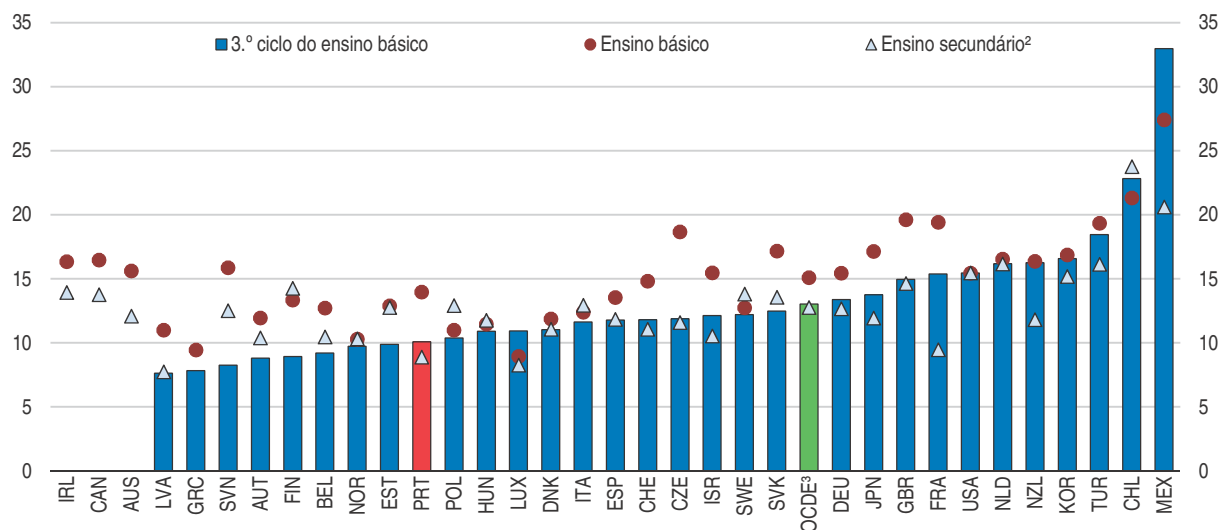
A qualidade dos professores e do seu ensino são dos fatores mais importantes para o bom desempenho dos alunos que pode ser influenciado por políticas públicas; bons professores podem fazer efetivamente a diferença em escolas com uma percentagem desproporcionada de alunos com origens socioeconómicas menos favorecidas (OCDE, 2005; OCDE, 2012). No passado, quando o sistema de ensino estava em rápida

Figura 2.13. **Distribuição dos recursos no ensino e desempenho escolar**¹

- Despesa em 2012 para Canadá e 2014 para Chile. O agregado da OCDE é uma média não ponderada dos dados mostrados (incluindo a Letónia).
- Despesa pública apenas para a Suíça.
- Instituições públicas apenas para Irlanda e Suíça. Instituições públicas apenas ao nível do ensino superior para Canadá, Luxemburgo e República Eslovaca.
- Despesa cumulativa por estudante durante o período teórico dos estudos do 1.º, 2.º e 3.º ciclos do ensino básico relativamente aos valores em matemática do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Programme for International Student Assessment - PISA). Instituições públicas apenas para a despesa para Irlanda, Itália, Polónia e Suíça.

Fonte: OCDE (2016a), *Education at a Glance 2016: OECD Indicators* e OCDE (2016f), *PISA 2015 Results: Excellence and Equity in Education (Volume I)*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933447820>

Figura 2.14. **O rácio aluno-professor é baixo**Número de alunos por elemento do corpo docente em instituições de ensino, 2014¹

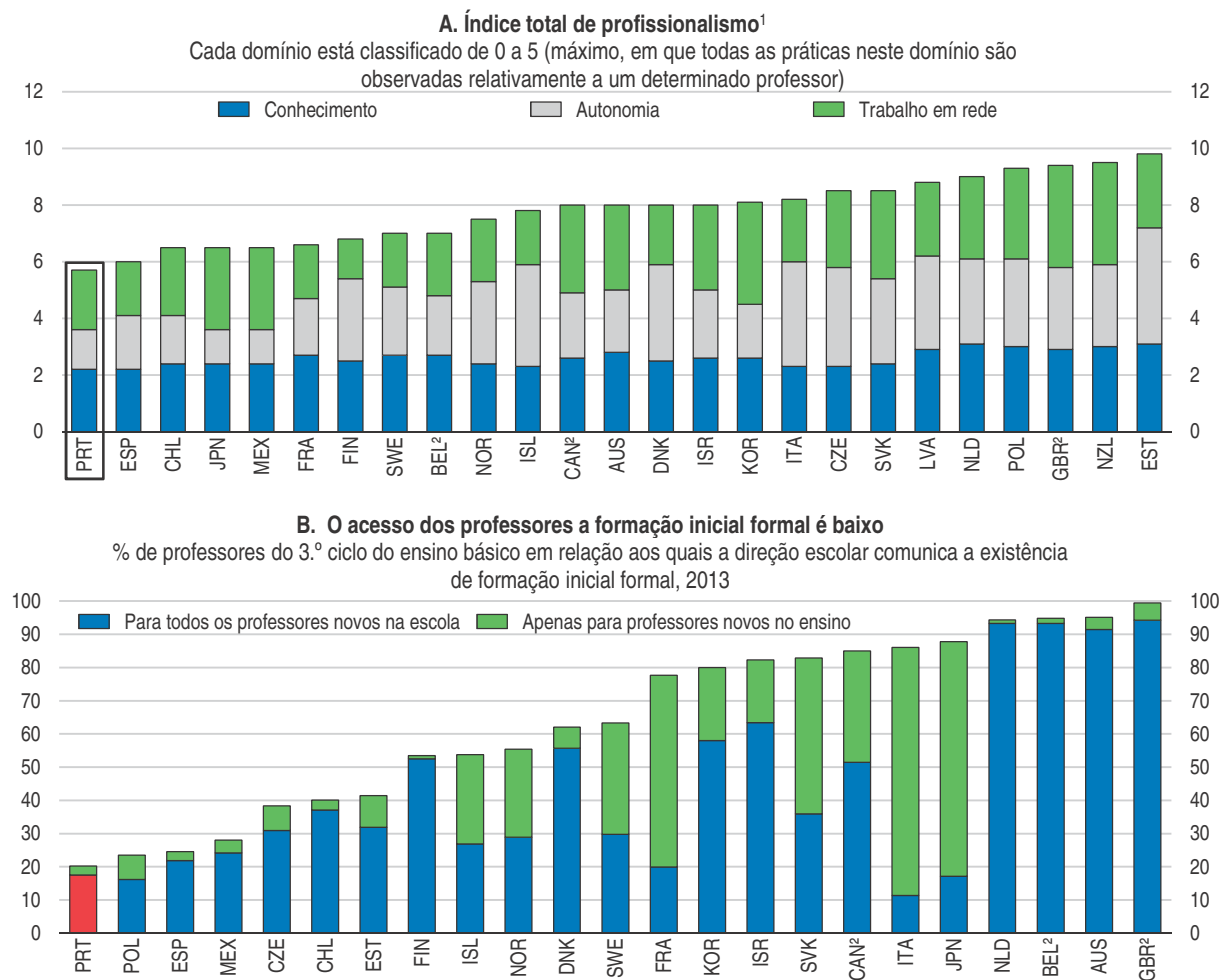
1. Instituições públicas apenas para Irlanda, Israel (ensino secundário), Países Baixos e Suíça. 2012 para Canadá, onde o ensino básico inclui o ensino pré-escolar e o 3.º ciclo do ensino básico.
2. Programas gerais de ensino secundário superior. Inclui o 3.º ciclo do ensino básico para Austrália e Irlanda. Refere-se a todos os programas secundários para Canadá, Israel, Japão, Grécia, Noruega, Portugal, Suécia e Estados Unidos.
3. Média não ponderada dos dados mostrados, incluindo a Letónia.

Fonte: OCDE (2016a), *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933448160>

expansão, a qualidade dos professores era um problema, mas iniciativas recentes reforçaram as qualificações dos professores. Estas iniciativas incluem condições de acesso mais exigentes, currículos científicos reforçados nos programas de formação de professores e um novo quadro de formação para os professores que associa o desenvolvimento profissional contínuo à progressão na carreira (OCDE, 2006; OCDE, 2014e). As qualificações legalmente exigidas para aceder à profissão de professor consistem num programa de formação de 5 anos seguido de um período de estágio de um ano.

Ainda assim, os dados revelam que pode ser melhorada a exposição dos professores portugueses às melhores práticas internacionais, nomeadamente no que respeita à colaboração entre professores, que é rara em Portugal (Figura 2.15, Painel A, OCDE, 2016f). Os novos professores poderiam igualmente receber um maior apoio por parte das suas escolas, uma vez que Portugal tem a mais baixa taxa de acesso a formação formal inicial, tanto para professores novos na escola como para professores novos no ensino (Figura 2.15, Painel B; OCDE, 2016f). Embora uma grande maioria dos professores participe em acções de formação e de desenvolvimento profissional (85%), apenas uma pequena percentagem de professores participa em sessões de formação relativas ao ensino de alunos com necessidades especiais, mesmo apesar de esta ser uma área identificada pela maioria dos professores como sendo de maior necessidade para o desenvolvimento profissional (OCDE, 2014e). Um outro ponto fraco do sistema de ensino é o facto de os professores receberem pouca avaliação e opiniões sobre o seu trabalho. Melhorar a aprendizagem entre pares, abandonar a cultura das “portas fechadas” e construir redes profissionais para a partilha das experiências de ensino, poderia fornecer uma melhor base para um contributo mais forte dos professores no aumento dos níveis de competências em Portugal. O

Figura 2.15. **As qualificações dos professores têm de ser melhoradas**

1. Conhecimento: existência de credenciais para o ensino e apoio para o desenvolvimento profissional contínuo. Autonomia: nível do poder de tomada de decisão dos professores em relação a aspetos do seu ensino, nos termos fornecidos pelos diretores escolares. Redes inter pares: o papel que os professores desempenham na regulação das próprias redes de práticas.

2. Entidades subnacionais: Flandres na Bélgica, Alberta no Canadá e Inglaterra no Reino Unido.

Fonte: OCDE (2016g), *Supporting Teacher Professionalism: Insights from TALIS 2013* e OCDE (2014f), *Talis 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933448174>

Programa Nacional de Promoção do Sucesso Escolar visa fornecer mais recursos (mais recursos humanos, bem como formação no local de trabalho a professores e diretores escolares) aos projetos locais desenvolvidos pelas escolas, em cooperação com as autarquias.

Melhorar a administração escolar

O sistema de ensino continua a estar muito centralizado, atribuindo às escolas pouca autonomia (OCDE, 2006; Santiago et al., 2012). O financiamento é efetuado por turma e as escolas não têm voz ativa relativamente ao número de turmas ou à sua dimensão (CNE, 2015). Atribuir uma maior autonomia às escolas para a adaptar o tamanho das turmas às necessidades dos alunos permitir-lhes-ia concentrar mais recursos onde são mais necessários. A colocação dos professores nas escolas é também centralizada e o princípio de organização é um sistema de classificação dos professores que se baseia na

classificação de acesso à profissão e nos anos de experiência, sem que avaliação do seu desempenho tenha qualquer peso. Este sistema não reflete as necessidades especiais das escolas em zonas remotas ou com uma elevada percentagem de alunos de origens desfavorecidas, onde são normalmente colocados professores numa fase inicial da sua carreira com contratos a termo e com uma elevada rotatividade do corpo docente. Dar às escolas autonomia para decidirem se querem manter professores não efetivos pode conduzir a melhorias, mas a mais longo prazo pode existir margem para atribuir maiores incentivos aos professores mais experientes e aos diretores escolares para trabalharem em escolas desfavorecidas.

Uma autonomia progressiva das escolas deve ser acompanhada de um quadro de avaliação e aferição bem concebido, como recomendado no Estudo Económico de 2006 de OCDE (OCDE, 2006) e numa análise de 2012 da OCDE às práticas de avaliação do sistema de ensino português (Santiago et al., 2012). A avaliação dos alunos e das escolas deve assentar no progresso da aprendizagem efetuado pelos alunos, em contraponto com o seu nível de desempenho, o que é fortemente influenciado por fatores socioeconómicos. O progresso na aprendizagem dos alunos deve ser aferido através da conjugação de resultados de testes normalizados e das avaliações qualitativas dos professores ao progresso dos alunos (Santiago et al., 2012).

Avaliações mais sistemáticas devem ser igualmente aplicadas aos inúmeros programas implementados pelas escolas para reduzir a reprovação escolar e o abandono escolar precoce (OCDE, 2015a). Deste modo, seria possível identificar estratégias de sucesso para resolver estes problemas. As escolas têm um papel determinante no desempenho dos alunos, alunos com origens socioeconómicas similares podem ter trajetórias de desempenho muito distintas consoante a escola que frequentam (DGEEC, 2016). Atualmente, o sistema de ensino não está a utilizar da melhor forma as oportunidades de aprendizagem que a própria experiência fornece.

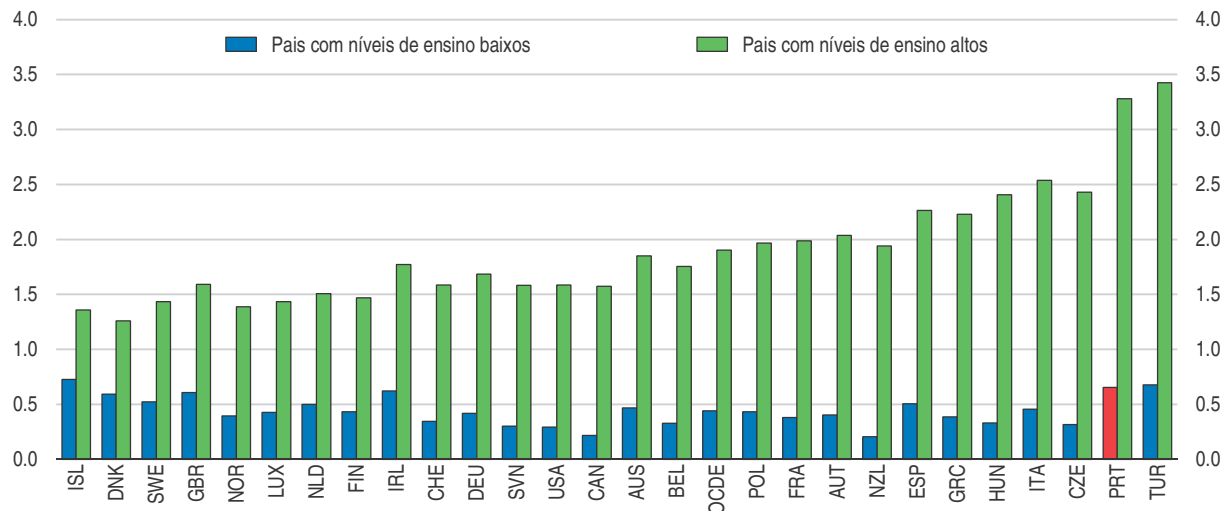
Garantir um acesso equitativo ao ensino superior

Após anos de um êxito excecional na expansão do ensino superior, as taxas de conclusão caíram cerca de 20 pontos percentuais desde 2008 e a inscrição no ensino superior de jovens com menos de 23 anos também caiu acentuadamente (EC, 2016, CNE, 2015). Está atualmente a ser realizado um estudo a nível nacional para compreender os motivos subjacentes a estes desenvolvimentos no ensino superior e os resultados preliminares apontam para uma insuficiente preparação académica, bem como para dificuldades financeiras (Ferreira e Fernandes, 2015; Baptista, 2015). Foi lançado um programa especial, denominado “Retomar”, com o intuito de fornecer apoio financeiro a quem abandonou os seus estudos e pretende voltar a matricular-se no ensino superior.

A forte influência das origens socioeconómicas dos alunos são igualmente visíveis no acesso ao ensino superior, que é especialmente desigual em Portugal. Os jovens oriundos de famílias com elevados níveis de educação têm uma probabilidade muito superior de atingir um elevado nível de educação do que os outros (Figura 2.16). O financiamento do ensino superior pode ser uma das barreiras ao acesso equitativo. Todos os alunos do ensino superior em Portugal pagam propinas que oscilam entre os 656 euros e os 1063 euros ao ano no caso das licenciaturas. As propinas são fixadas dentro destes mesmos valores para os diplomas de pós-graduação que constituem um requisito legal para a prática de determinadas profissões, não estando regulamentadas para os outros diplomas de pós-graduação.

Figura 2.16. **Relação entre a participação dos estudantes no ensino superior e o estatuto socioeconómico**

Rácio de probabilidades de ser um estudante no ensino superior de acordo com o nível de ensino dos pais, 2009¹



1. O gráfico mostra as probabilidades de alguém proveniente de um ambiente familiar de qualificações baixas (ou altas) frequentar o ensino superior. O rácio de probabilidade é calculado através da comparação da proporção de pais com níveis de ensino baixos (ou altos) no total da população de pais em relação à proporção de estudantes no ensino superior cujos pais têm níveis de ensino baixos (ou altos). Se for provável que os jovens com antecedente familiar de baixo (ou alto) nível de ensino frequentem o ensino superior de forma igual àqueles provenientes de famílias com um mais alto (ou baixo) nível de ensino, o rácio de probabilidades será igual a 1. Os países estão classificados por ordem crescente da diferença entre os rácios de probabilidades de ser um estudante no ensino superior com antecedentes de baixo e alto nível de ensino.

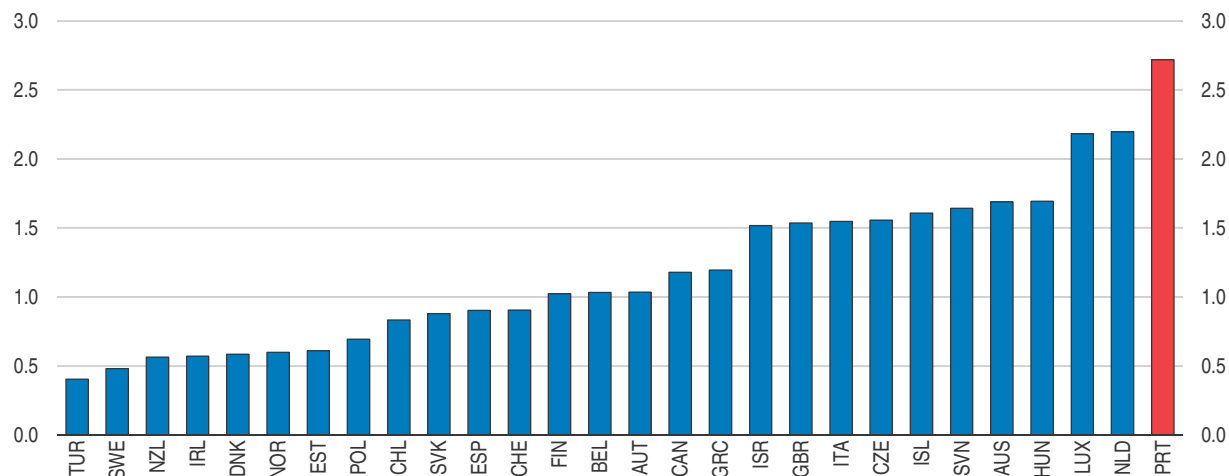
Fonte: Quadro A6.1 de OCDE (2012), *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933448186>

O apoio público aos alunos do ensino superior, que consiste em bolsas de mérito como baseadas nas necessidades financeiras, abrange cerca de metade dos alunos do ensino superior, mas podem não ser suficientemente generosas para os alunos de origens menos favorecidas. As bolsas baseadas nas necessidades financeiras são atribuídas tendo por referência os rendimentos das famílias variam entre os 1063 euros e os 5765 euros. Estas são complementadas por bolsas de mérito de 2525 euros para alunos que tenham obtido notas excelentes no ano académico anterior. Foram atribuídas pela primeira vez no ano académico 2014/2015 bolsas adicionais de 1500 euros a um número máximo de 1000 alunos que se deslocaram para estudar em regiões onde as instituições de ensino superior têm atualmente uma capacidade excedentária.

Mesmo de um ponto de vista puramente orçamental, o atual sistema de bolsas é um bom investimento, desde que induza efetivamente mais jovens a matricular-se no ensino superior. Os cálculos da OCDE sugerem que a rentabilidade em termos de receitas extraordinárias cobradas representa mais do dobro dos custos suportados pelo Governo no financiamento do ensino superior (Figura 2.17). Esta elevada rentabilidade resulta de uma conjugação, por um lado, de uma despesa relativamente baixa com o ensino superior e com o apoio aos alunos e, por outro lado, de elevados prémios no mercado de trabalho associados à detenção de um curso superior (OCDE, 2016h). Estes fatos reforçam a necessidade de atribuir um apoio mais generoso aos alunos do ensino superior de origens menos favorecidas, o que constituiria provavelmente uma ferramenta poderosa para reduzir as desigualdades.

Figura 2.17. **Rácio de rentabilidade média do investimento público no ensino superior**¹
2011



1. O rácio da rentabilidade média face aos (RMRC) mede o rácio do retorno para o Estado dos investimento em educação (receitas fiscais adicionais) relativamente ao custo do ensino (receita fiscal perdida, custos diretos, bolsas de estudo ou rendimento atribuído a um aluno e o valor da despesa fiscal com qualificações). Os dados são os de um contribuinte solteiro de 17 anos, sem filhos, que frequenta um curso de quatro anos no ensino não profissional, e que recebe 25% do salário médio durante a escolaridade.

Fonte: OCDE (2016h), Taxation and skills, OECD Tax Policy Studies, N.º 24.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933448190>

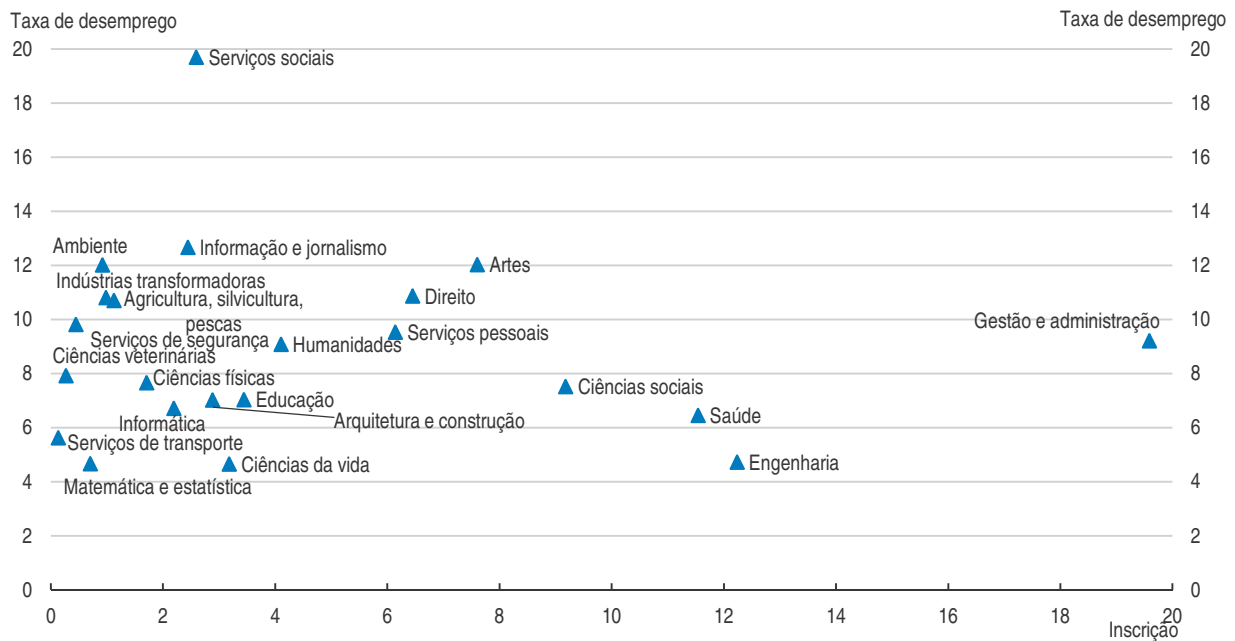
Levar as qualificações ao encontro das necessidades do mercado de trabalho

Para conseguir uma boa correspondência entre as preferências dos alunos e as necessidades do mercado de trabalho, é necessário uma orientação profissional eficaz e com informação de qualidade sobre a realidade do mercado de trabalho no final do 3.º ciclo do ensino básico (OCDE, 2014g). Algumas áreas de estudo que levam a trajetórias profissionais com uma baixa taxa de desemprego estão a ter pouca procura por parte dos alunos (Figura 2.18). A ausência de informação sobre as perspetivas do mercado de trabalho pode ser um dos motivos por detrás deste facto, o que pode ser resolvido através de uma melhor orientação profissional. Os recém-criados Centros Qualifica fornecem orientação e aconselhamento a adultos e a quem não está empregado, nem se encontra integrado no sistema de ensino ou formação profissional (NEET) em termos de oportunidades de ensino e formação, tendo sido idealizados para aumentar a cooperação entre os empregadores e as instituições de ensino ao nível local. Ainda não foi avaliado em que medida estão a cumprir os resultados pretendidos.

A oferta do ensino superior poderia igualmente beneficiar de uma atenção mais forte dada às necessidades do mercado. Atualmente, existem vagas em cursos com taxas de desemprego acima dos 20% em comparação com a taxa de desemprego média de 8% das pessoas que concluíram o ensino superior. Existem atualmente 711 diplomas universitários diferentes, dos quais 506 são oferecidos por uma única instituição (CNE, 2015). Simplificar a oferta de cursos pode tornar mais fácil para os alunos tomar decisões informadas que correspondam às necessidades do mercado de trabalho.

Figura 2.18. **A taxa de inscrição é baixa em áreas académicas de baixo desemprego**

Percentagem por área de estudo, média 2010-2015



Fonte: Cálculos com base nos dados da Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (DGEEC).

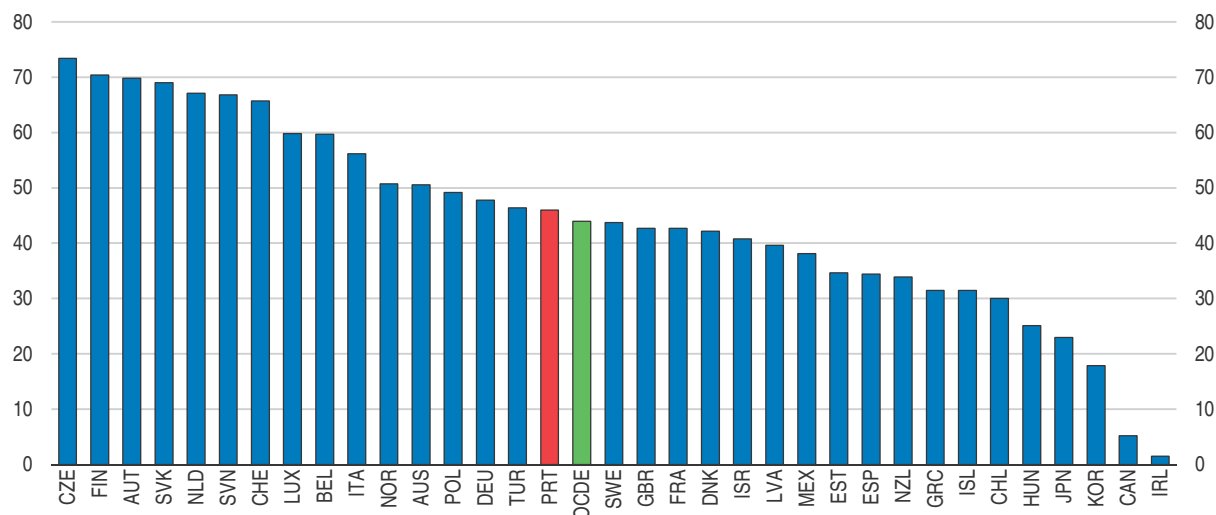
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933448204>

Reforçar o ensino e formação vocacional/profissional

O ensino secundário orientado para o trabalho conduz frequentemente a melhores perspetivas de emprego do que os cursos gerais orientados para a frequência do ensino superior (CEDEFOP, 2013). Em Portugal, o sistema de ensino tem favorecido tradicionalmente os programas gerais, o ensino e formação vocacional/profissional (EFVP) registou uma expansão muito rápida para a média da OCDE durante a última década, gerando dúvidas sobre a qualidade da oferta. Em 2014, 46% dos alunos do ensino secundário estavam inscritos em cursos de EFVP, igual à média da OCDE (Figura 2.19).

A oferta de cursos de EFVP tem sido alargada a fim de abranger agora uma grande variedade de profissões qualificadas, como energias renováveis, eletrónica e automatização, tecnologias da informação e comunicação (TIC), entre outras (OCDE, 2015a). Os serviços, ciências, engenharia e a indústria da transformação representam 60% das graduações em cursos EFVP, uma percentagem acima da média da OCDE e da UE22 (OCDE, 2016a). As autoridades estão empenhadas em continuar a desenvolver o sistema de EFVP, aumentando a sua atratividade e garantindo que a formação se encontra associada às necessidades do mercado de trabalho. Estes esforços podem beneficiar de uma melhor coordenação e de uma fusão dos dois sistemas de EFVP que coexistem e funcionam quase em paralelo. Este problema foi reconhecido pelas autoridades durante a última década, originando a adopção de várias medidas legislativas, incluindo a criação de uma agência nacional para supervisionar todos os programas de educação de adultos e de EFVP (Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional), o Sistema Nacional de Qualificações e o Sistema de Antecipação de Necessidades de Qualificações. Estes esforços foram fortalecidos em 2016 através da criação de um sistema nacional de créditos em todos os cursos de EFVP (em linha com o

Figura 2.19. **Taxas de inscrição em ensino e formação profissionais no ensino secundário**
 Percentagem de alunos, 2014¹



1. 2013 para Canadá, Irlanda, Islândia e Países Baixos; não existem dados disponíveis para os Estados Unidos. O agregado da OCDE é uma média não ponderada, incluindo a Letónia.

Fonte: OCDE (2016a), *Education at a Glance 2016: OECD Indicators* e OCDE (2015b), *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933447837>

Sistema Europeu de Créditos do Ensino e Formação Profissionais), o *Passaporte Qualifica* e a reativação do Conselho Nacional para a Formação Profissional. Ainda assim, quer a gestão tanto do sistema de EFVP como a oferta de EFVP continua a ser repartida por dois ministérios, o que cria um risco de sobreposição e de ineficiência na utilização dos recursos, e reduz a eficácia do controlo de qualidade. Racionalizar a oferta e evoluir a partir dos pontos fortes de cada prestador de EFVP será uma forma economicamente mais rentável de alargar o EFVP ao mesmo tempo que se garante a qualidade da formação.

O Ministério da Educação detém a responsabilidade principal dos cursos de formação profissional destinados a jovens ao nível do ensino secundário. Estes programas de EFVP possuem componentes académicas e técnicas e incluem frequentemente um qualquer tipo de formação prática, organizada no seio das escolas, com pouca ou nenhuma aprendizagem em contexto laboral. Atualmente, é difícil avaliar em que medida a oferta de EFVP sob a tutela do Ministério da Educação está a ir ao encontro das necessidades do mercado de trabalho, nomeadamente por não existir nenhuma avaliação sistemática do desempenho dos participantes no mercado de trabalho (Pedroso, 2011). O EFVP pós-secundário é tutelado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Iniciativas políticas recentes, em 2014-2015, visaram reforçar o EFVP pós-secundário criando cursos técnicos de dois anos com um forte conteúdo de aprendizagem em contexto laboral (Cursos Técnicos Superiores Profissionais, TeSP). Tanto a inscrição como a participação do setor privado nestes cursos excederam as expectativas. Atualmente, foram aprovados mais de 500 cursos, apesar de nem todos estarem já a funcionar. Foram anunciadas mais de 18 000 colocações em estágios, envolvendo quase 6 000 empregadores privados.

O Ministério do Trabalho também coordena e fornece cursos de EFVP através do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP). Estes são lecionados por Centros de Emprego e Formação Profissional (CEFP), por 23 centros de formação direcionados para a indústria em cooperação com os parceiros sociais (*Centros de Formação Profissional de Gestão Participada*) e

por cerca de 170 entidades externas, as quais foram acreditadas. Nestes centros, os resultados do mercado de trabalho são acompanhados ao longo do tempo, embora nem sempre de um modo consistente. A maioria destes centros analisa, através de questionários, a taxa de emprego dos participantes nos seus cursos entre 6 ou 12 meses após a conclusão dos cursos. Uma avaliação mais sistemática e pormenorizada do desempenho dos participantes no mercado de trabalho permitiria alinhar a oferta de cursos e a qualidade da formação com as necessidades do mercado de trabalho.

Além do Ministério da Educação e do IEFP, são também fornecidos cursos de EFVP por prestadores de serviços de formação privados, incluindo empregadores e sindicatos. Embora estas entidades tenham de estar devidamente certificadas para o efeito, caso procurem obter financiamento público, existem dúvidas quanto à qualidade da formação fornecida (OCDE, 2015b). Tem de ser melhorada a capacidade de controlar a qualidade da formação e avaliar os resultados do mercado de trabalho nos cursos de EFVP. Inclui-se aqui a criação de indicadores desagregados em função do percurso de EFVP seguido, do curso frequentado da entidade prestadora da formação. Estes indicadores devem ser compilados regularmente e utilizados na avaliação das políticas com vista a simplificar a oferta de EFVP, a qualidade da formação e a alinhar a inscrição de alunos com as necessidades do mercado de trabalho através de uma orientação profissional reforçada, começando no final do 3.º ciclo do ensino básico.

Além dos cursos de EFVP existentes, o Ministério da Educação está presentemente a planear criar uma rede de *Escolas Profissionais de Referência Empresarial* orientadas para setores prioritários e com uma forte componente técnica. Embora relações próximas com o setor privado sejam geralmente uma componente desejável de qualquer curso de EFVP, neste caso existe um forte risco de duplicação da estrutura já existente, na medida em que os CEFP geridos pelo Ministério do Trabalho conhecem as indústrias e mantêm uma relação próxima com as empresas.

Unificar o sistema EFVP trará vantagens claras em termos de uma melhor coordenação e eficácia e deve ser acompanhada de uma avaliação exaustiva de todos os programas EFVP. Um sistema de EFVP consolidado deve procurar preservar as melhores características dos atuais dois sistemas paralelos. Também é importante que os programas EFVP forneçam competências gerais sólidas pois estas são para uma aprendizagem contínua ao longo da vida profissional e permitem também a utilização eficaz das ligações existentes entre os percursos de todos os cursos de EFVP e outras partes do sistema de ensino.

Conjuntamente com a formação de carácter geral, uma forte componente de aprendizagem em contexto laboral, o que é normalmente designado por sistema dual, deve passar a ser uma característica crucial de todos os programas de EFVP. Atualmente, os cursos do IEFP são de uma natureza mais dual e garantem uma ligação mais sólida ao setor privado do que os cursos de EFVP geridos pela Ministério da Educação. A experiência internacional sugere que a formação dual, que tem lugar na escola e no local de trabalho, melhora significativamente as perspetivas de emprego dos participantes (OCDE, 2015a). Alemanha, Áustria e Suíça são exemplo de sucesso na implementação de sistemas duais de EFVP (Caixa 2.2).

Os sistemas duais requerem uma colaboração estreita entre empresas e escolas. Nalgumas regiões economicamente menos dinâmicas, encontrar empresas que possam fornecer formação em contexto laboral pode ser um desafio e para estes casos específicos poderiam ser exploradas soluções alternativas. Uma opção seria utilizar a rede de centros de formação profissional do IEFP, que tem uma ampla cobertura geográfica e se encontra

Caixa 2.2. Sistemas duais de EFVP

Os países adotam abordagens diferentes em relação à preparação dos jovens para o mercado de trabalho, desde o sistema dual com formação em estágio integrado em ensino escolar formal, até ao modelo dos EUA, onde os jovens podem ganhar experiência profissional fora do sistema de ensino em trabalhos a tempo parcial e mediante rotação de emprego. Em países com um sistema dual consolidado, a formação profissional integra aprendizagem em contexto laboral e em contexto escolar para preparar os formandos para uma transição bem sucedida para o mercado de trabalho. Outro ponto forte do sistema dual é o nível elevado de colaboração e de participação das empresas e de outros parceiros sociais. Os sistemas duais garantem ainda que as necessidades a curto prazo dos empregadores não distorcem objetivos económicos e pedagógicos mais abrangentes.

Formação no local de trabalho

- Na Alemanha, uma diretiva em matéria de formação especifica as competências profissionais que devem ser adquiridas pelos alunos durante a formação numa empresa. Estes requisitos garantem um padrão estandardizado de formação independentemente das necessidades pontuais das empresas. É exigido a todas as empresas formadoras a elaboração de um plano de formação em contexto laboral para os formandos. O plano tem de corresponder em termos gerais à diretiva em matéria de formação, mas existe alguma flexibilidade, podendo afastar-se da mesma diretiva se tal for exigido por características específicas da prática da empresa (Hippach-Scheider, Krausse, Woll, 2007).
- Na Suíça, existem regulamentos (*Verordnung über die Berufsbildung*) que especificam o modo como o horário da formação deve ser dividido entre escolas e empresas. É também exigida a criação de um plano de formação para cada ramo profissional que defina o currículo e a organização da formação no âmbito das empresas. Os planos de formação são estabelecidos por organizações, incluindo parceiros sociais, e são aprovados pelo Serviço Federal para a Formação Profissional e Tecnologia. Os cantões emitem licenças às empresas para que estas possam receber formandos e avaliam periodicamente a formação fornecida face às normas nacionais. Os inspetores dos cantões têm acesso às empresas para assegurar que a formação recebida pelos alunos cumpre as normas estabelecidas. Caso seja detetado um problema, os funcionários cantonais intervêm no sentido de instruir a empresa. As empresas percebem que esta atitude é vantajosa no sentido de que, se formarem melhor os seus formandos, estes irão trabalhar melhor para elas. É igualmente incentivada a autoavaliação das empresas. Uma lista de 28 critérios relativos a boa formação, elaborada em colaboração com parceiros sociais, orienta as empresas no seu trabalho com os alunos para mais informações ver www.qualicarte.ch/.
- Na Dinamarca, comités comerciais, onde trabalhadores e empregadores se encontram representados de forma igual, aprovam e inspecionam as empresas que pretendem receber formandos com base em critérios definidos. Para ser aprovada como formadora, uma empresa tem de possuir um determinado nível de tecnologia e uma variedade de funções a serem executadas de modo a garantir que o formando realize um leque completo de atividades relacionadas com a profissão (ministério da educação dinamarquês, 2005).
- Na Áustria, os gabinetes de estágio (*Lehrlingsstellen*) associados às câmaras de comércio e indústria (organizações de empregadores) determinam quais são as empresas que estão aptas para oferecer estágios profissionais, tendo como critérios as condições na empresa, requisitos de recursos humanos e aspetos jurídicos. Os gabinetes de estágio analisam e registam os contratos de estágio e são, em princípio, competentes para lidar com todas as questões relevantes, quer para o estagiário como para a empresa formadora. Os gabinetes de estágio são apoiados pelas unidades de estágios das câmaras de trabalho (organizações de trabalhadores). Os órgãos representativos dos trabalhadores estão mandatados para defender os interesses dos formandos, tendo por principal função monitorizar a formação fornecida pelos empregadores e nomear delegados para os órgãos responsáveis pelos estágios. No exercício das suas funções, os centros de estágios estão sujeitos a orientação emanada pelo Estado (ILO, Ensino e Formação Profissionais na Áustria www.ilo.org/public//english/employment/skills/hrdr/publ/009.htm).

Fonte: Kuczera, M. (2010), A Learning for Jobs Review of the Czech Republic: 2010, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing, Paris.

bem dotada de equipamento tecnológico moderno. Outra possibilidade seria canalizar estes estudantes para organizadores privados de EFVP de reconhecida qualidade. Como alguns estudantes podem ter que se deslocar para outras regiões para receber formação, deveria ser ponderado fornecer apoio financeiro para tal.

Os países com sistemas duais de EFVP normalmente formalizam contratos de formação entre os formandos e o empregador, em vez de celebrar contratos entre as escolas ou centros de formação e as empresas (Alemanha, Áustria, Dinamarca, Noruega, Países Baixos e Suíça). Os formandos devem receber uma compensação pelo seu trabalho para incentivar a aprendizagem e fomentar os empregadores a fornecer formação de boa qualidade. Porém, dado que representa já cerca de 60% do salário mediano, o salário mínimo praticado em Portugal pode tornar-se um obstáculo a este respeito. Possíveis soluções poderiam incluir a introdução de um salário mínimo isento de impostos para estágios ou incentivos financeiros para empresas que fornecem formação.

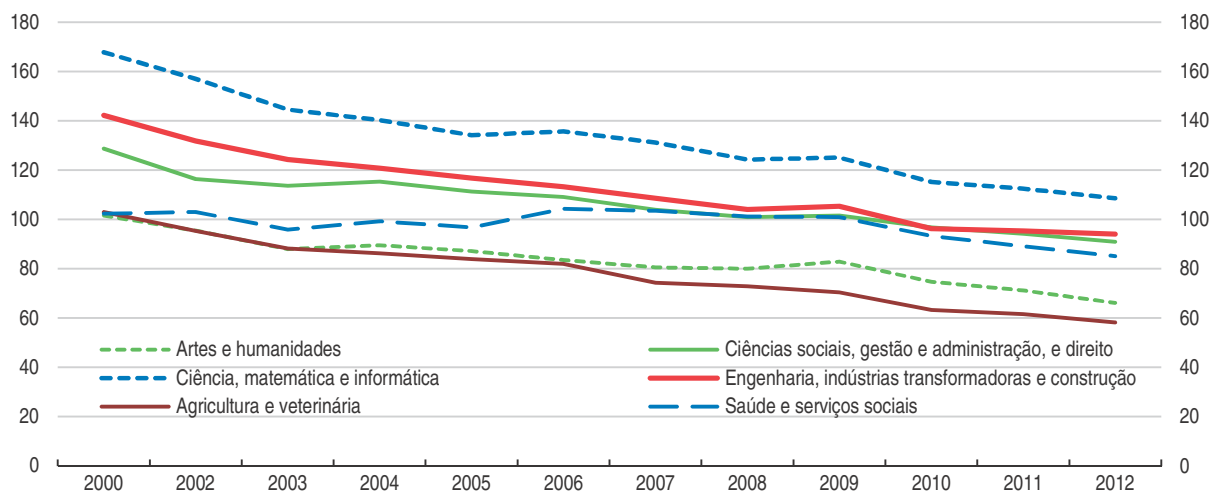
Por fim, um sistema de avaliação e aferição contínua, baseado em informações detalhadas recolhidas de forma sistemática sobre o desempenho no mercado de trabalho de quem termina cada curso de EFVP, constituiria uma base para aprender com as experiências passadas e para melhorias constantes da oferta de EFVP existente.

Maximizar os incentivos para as pessoas investirem em formação

Uma das maiores motivações que levam as pessoas a adquirir competências, para além do enriquecimento pessoal, é a perspectiva de aceder a um emprego mais estável e mais bem remunerado, incluindo oportunidades de evolução profissional no futuro. Embora quem tenha concluído o ensino superior ganhe atualmente entre 60% e 110% mais do que os que concluíram o ensino secundário (Figura 2.20), os incentivos para a aquisição de competências podiam ser ainda mais intensos. Uma série de obstáculos estruturais impedem atualmente recompensar as melhores competências em Portugal. Incluem-se aqui o mercado de trabalho, cuja natureza dual implica que até quem possui mais

Figura 2.20. Retorno das qualificações por grupo profissional

Prémios salariais para os que concluíram o ensino superior, em relação à remuneração recebida por quem completou apenas o ensino secundário



Fonte: A. Almeida et al. (2016), Ensino superior: benefícios económicos e não económicos, relatório do estudo encomendado pela Fundação Francisco Manuel dos Santos e pelas Universidades de Aveiro, Minho/NIPE e Porto/CIPES.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933448212>

qualificações tenha de enfrentar vários problemas para assegurar empregos estáveis e atrativos. Além disso, a procura por trabalho altamente qualificado e, deste modo, os incentivos para uma requalificação poderiam ser significativamente mais fortes se as empresas portuguesas fossem geridas de um modo mais profissional. As competências de gestão são fracas e travam a profissionalização das empresas portuguesas, o que limita não só o potencial de crescimento das próprias empresas, mas também as oportunidades de emprego para as pessoas altamente qualificadas, nomeadamente nos casos em que os gestores pouco qualificados não conseguem avaliar os potenciais contributos dos profissionais altamente qualificados. Por fim, as escassas ligações existentes entre investigação e empresas tendem a limitar as oportunidades de emprego para os altamente qualificados nas instituições académicas, privando-os de oportunidades significativas em termos remuneratórios no setor privado, incluindo através da prossecução de carreiras duais nas empresas e nas instituições de ensino superior.

A segmentação do mercado de trabalho reduz os incentivos para as pessoas investirem em competências

A natureza dual do mercado de trabalho de Portugal, com um segmento de trabalhadores extremamente protegidos com contrato sem termo a coexistir com um número considerável de trabalhadores com contratos a termo, conduz a uma forte rotatividade no emprego entre os que trabalham com contratos a termo, reduzindo os incentivos para os empregadores e para os trabalhadores investirem em formação e travando, assim, o crescimento da produtividade (Boeri, 2011; OCDE, 2010b). Existe uma maior probabilidade de as empresas fornecerem formação a trabalhadores regulares do que a trabalhadores temporários (Booth et al., 2002; OCDE, 2002, Dolado et al., 2002; Bentolila et al., 2008). Para os trabalhadores que se encontram no segmento de contratos a termo, mudanças frequentes de emprego trazem custos significativos, tanto no que respeita à remuneração como à rápida obsolescência da sua experiência e competências específicas do trabalho. A obtenção de um diploma de ensino superior não melhora as probabilidades de aceder ao segmento dos contratos sem termo no mercado de trabalho, o que reduz de forma significativa os incentivos para as pessoas, nomeadamente para os jovens, adquirirem competências.

O nível elevado de proteção do emprego no segmento dos contratos sem termo é provavelmente um dos fatores que explica a utilização frequente dos contratos a termo. Portugal possui um dos maiores diferenciais regulamentares entre contratos a termo e contratos sem termo. Desde 2012, foram realizadas reformas importantes no mercado de trabalho para reduzir esta segmentação, incluindo reduções significativas na indemnização por despedimento para novas contratações. Mas uma vez que os direitos adquiridos dos trabalhadores têm sido amplamente mantidos, os efeitos desta reforma na dualidade do mercado de trabalho apenas serão sentidos no futuro e os dados recentes sugerem apenas uma pequena redução na percentagem dos contratos a termo. Contudo, é necessário mais tempo para avaliar os efeitos das reformas recentes sobre o mercado de trabalho (OCDE, 2016e).

Uma forma para reduzir a relutância dos empregadores em contratar utilizando contrato sem termo seria esclarecer as circunstâncias em que um despedimento poderia ser classificado como despedimento por motivos económicos. Apesar de tal poder implicar uma revisão constitucional, outros países, como a Itália e a Espanha, aprovaram recentemente reformas semelhantes. Os despedimentos por motivos económicos são um

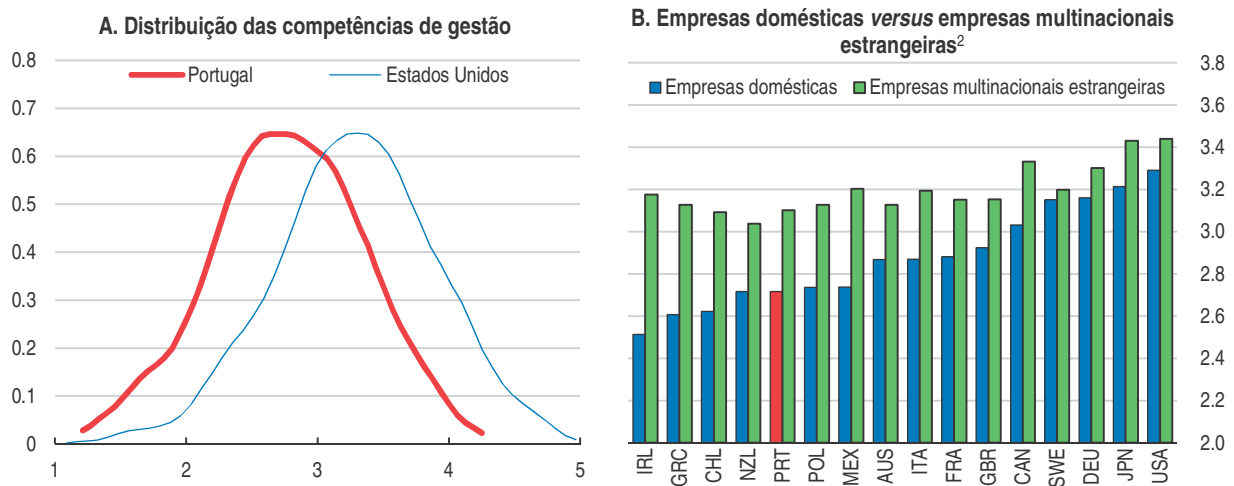
tipo de despedimentos por justa causa, ao passo que os despedimentos sem justa causa continuam a ser proibidos e não foram de todo afetados pelas recentes reformas. Uma outra alternativa para reduzir a segmentação do mercado de trabalho seria introduzir um novo contrato de trabalho sem termo, com um nível baixo de proteção do emprego inicial, mas que aumentaria gradualmente com a antiguidade no posto de trabalho (Carneiro et al., 2014; Boeri et al., 2013; Bentolila et al., 2012; Centeno e Novo, 2012).

Baixas competências de gestão estão a travar os potenciais contributos dos profissionais altamente qualificados

Muitas das tarefas que profissionais altamente qualificados podem desempenhar apenas são passíveis de serem realizadas em empresas que adoptam práticas avançadas de gestão. Estas práticas encontram-se normalmente associadas a melhores desempenhos em termos de rentabilidade, crescimento e taxas de sobrevivência das empresas (Bloom et al., 2012; 2016; Adalet McGowan et al., 2015). A nível global, as diferenças existentes nas práticas de gestão entre empresas explicam uma parte considerável dos diferenciais de produtividade entre os países (Andrews e Westmore, 2014).

As competências de gestão são bastante fracas em Portugal, especialmente nas empresas domésticas (Figura 2.21). As estimativas indicam que as diferenças de competências de gestão representam cerca de 30% do diferencial de produtividade de Portugal em relação aos EUA (Bloom et al., 2016). Mas as fracas competências de gestão não só impedem o crescimento das empresas, como têm implicações diretas na procura de trabalho altamente qualificado.

Figura 2.21. **As competências de gestão são baixas**
Valores de gestão, escala de 1 a 5 (da pior à melhor prática)¹



- Os valores médios em 18 áreas importantes de gestão avaliam as respostas a questões sobre controlo, objetivos e incentivos. A metodologia define uma organização mal gerida como uma que não consegue acompanhar o desempenho, não possui objetivos efetivos e baseia as promoções em função da permanência no cargo sem qualquer sistema para resolver os constantes resultados negativos dos funcionários. Pelo contrário, uma organização bem gerida é definida como uma organização com um controlo permanente e que procura melhorar os seus processos, estabelece objetivos abrangentes e flexíveis, e que promove funcionários com um desempenho de excelência e corrige os resultados negativos dos funcionários (através de formação ou demissão).
- Multinacionais nos setores da indústria transformadora e do comércio a retalho.

Fonte: N. Bloom et al. (2012), Management practices across firms and countries, NBER Working Paper Series, N.º 17850, National Bureau of Economic Research and World Management Survey, www.worldmanagementsurvey.org.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933448220>

As empresas em Portugal são, na sua esmagadora maioria, empresas pequenas e geridas por pessoas com um baixo nível de escolaridade, que normalmente são os seus proprietários e fundadores (Quadro 2.2). Nestas empresas, o recurso à gestão profissional é (Figura 2.22). Um dos motivos por detrás deste fato pode estar relacionado com a incapacidade dos proprietários das empresas, pouco qualificados, conseguirem reconhecer o valor potencial que um profissional altamente especializado, por exemplo, um gestor de marketing com formação universitária, poderia trazer para a sua empresa. Por outro lado, os proprietários podem simplesmente ter reservas quanto à contratação de pessoas que apresentam qualificações significativamente superiores às que eles próprios possuem.

Quadro 2.2. O nível de qualificação dos gestores é baixo

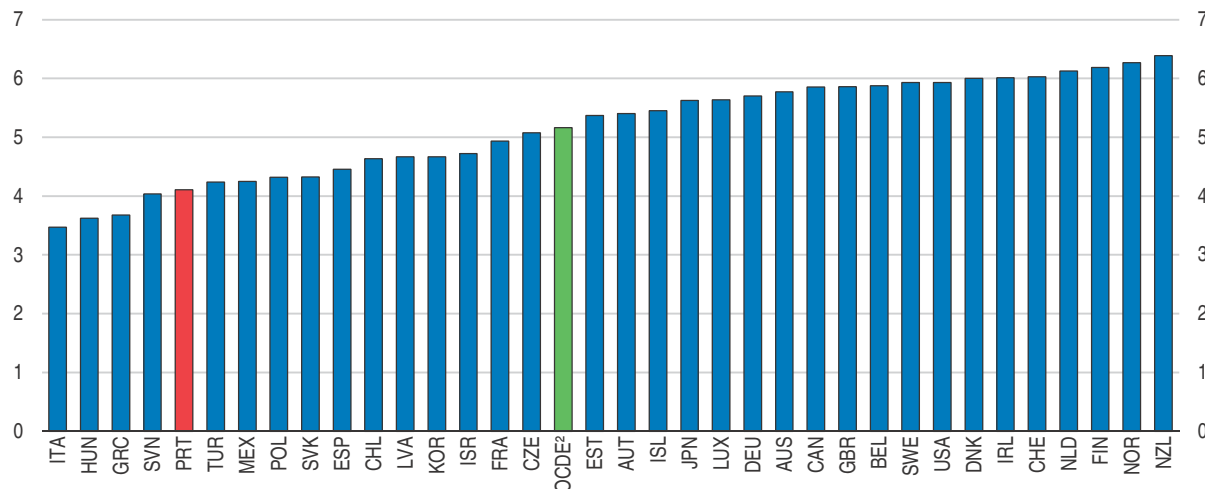
Nível de escolaridade	Nível CITE ¹	Percentagem de gestores
3.º ciclo do ensino básico	2	53.9
Ensino secundário	3	24.9
Ensino pós-secundário não superior	4	1.0
Ensino superior de ciclo curto	5	2.4
Licenciatura ou grau equivalente	6	16.1
Mestrado	7	1.2
Doutoramento	8	0.4

1. CITE: classificação internacional por tipo de educação

Fonte: A. Almeida et al. (2016), Ensino superior: benefícios económicos e não económicos, relatório do estudo encomendado pela Fundação Francisco Manuel dos Santos e pelas Universidades de Aveiro, Minho/NIPE e Porto/CIPES.

Figura 2.22. A gestão profissional é pouco utilizada

Índice de competitividade global de 0 (não profissional) a 7 (gestão profissional), 2014-2015¹



1. Valores baseados nas respostas à pergunta: "No seu país, quem ocupa os quadros superiores de gestão? [1 = normalmente familiares ou amigos, ignorando o mérito; 7 = na maioria, gestores profissionais escolhidos pelo mérito e pelas qualificações]".

2. Média não ponderada, incluindo a Letónia.

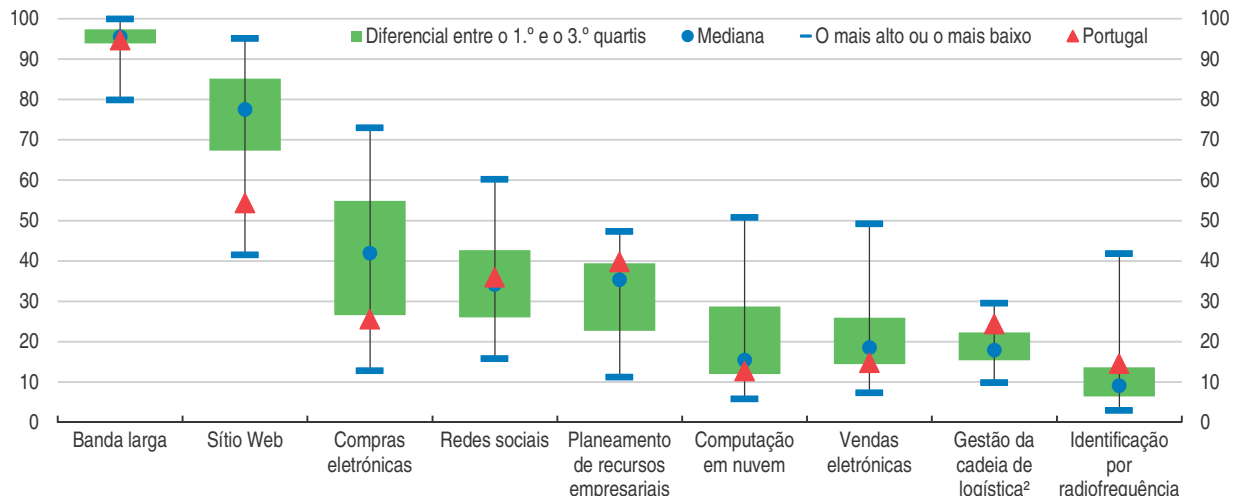
Fonte: Fórum Económico Mundial (2015), *The Global Competitiveness Index Historical Dataset 2006-2015*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933448233>

Fracas competências de gestão estão associadas a baixos retornos de investimento em TIC, na medida em que existem complementaridades entre o investimento em capacidades de gestão e o investimento em TIC (Brynjolfsson et al., 2000; Bloom et al., 2012). Fracas competências de gestão podem também explicar o facto de que as empresas portuguesas estarem aquém da melhor prática internacional relativamente à utilização de infraestruturas de TIC, o que reduz por sua vez a procura por profissionais especializados (Figura 2.23; OCDE, 2014g).

Figura 2.23. Utilização de atividades e ferramentas TIC nas empresas

Países da OCDE, em percentagem de empresas com dez ou mais trabalhadores assalariados, 2014¹



1. Ou o último ano disponível. Ver indicador 5.2 na publicação-fonte para obter mais informações sobre a metodologia e a comparabilidade internacional. TIC: tecnologias da informação e da comunicação
2. Aplicações para a troca automática de dados (TAD).

Fonte: OCDE (2015c), *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2015: Innovation for growth and society*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933448247>

Uma opção para aumentar as competências de gestão pode incluir proporcionar oportunidades para a formação em gestão para quem assume responsabilidades de gestão, mas sem uma formação anterior específica na área. Em Portugal, existem várias instituições que criaram programas de formação em empreendedorismo, mas a ênfase é normalmente colocada na fase inicial de lançamento da empresa, estando ausente uma formação sólida em gestão empresarial. Deve por isso ser considerado prioritário o desenvolvimento destas competências, sobretudo ao nível das PME, tal como acontece em vários países da OCDE (Caixa 2.3). O apoio financeiro para a formação introduzido no final de 2015 (“Cheque Formação”) pode igualmente ser utilizado para apoiar a formação em gestão. Contudo, este não parece ser o instrumento ideal para aumentar as competências de gestão uma vez que o apoio tem um limite máximo de 175 Euros por trabalhador. Deve ser realizada uma avaliação mais exaustiva da capacidade deste programa melhorar as competências de gestão assim que existam mais dados disponíveis sobre a sua utilização. A par de um programa para o desenvolvimento das competências de gestão, Portugal poderia seguir políticas mais específicas para estimular a utilização de práticas de elevado rendimento em contexto laboral, como a concessão de subsídios (concorrenciais) para apoiar empresas (específicas) durante a sua implementação, como acontece na Nova Zelândia e nos Países Baixos; o desenvolvimento de programas de formação empresarial para as PME (Nova Zelândia), ou o apoio ao estabelecimento de redes de gestão e

Caixa 2.3. Programas para melhorar as competências de gestão

A ManagementWorks foi criada em 2012 no âmbito do plano de ação para o emprego do governo irlandês. Trata-se de uma iniciativa apoiar os proprietários e gestores de empresas a melhorarem os resultados empresariais adotando práticas de gestão de maior qualidade. A ManagementWorks pretende desenvolver conhecimentos especializados em quatro domínios-chave: crescimento empresarial, liderança, gestão de equipas e criação de uma cultura orientada para a resolução dos problemas. É também disponibilizado ensino ao nível de pós-graduação nas áreas da gestão, liderança, estratégia e inovação, através da colaboração com o IMI (Irish Management Institute) e outras entidades. A formação empresarial individualizada é igualmente fornecida através de uma parceria com a Action Coach Ireland. A ManagementWorks foi criada pela Skillnets, uma entidade de orientação empresarial financiada pelo Estado, criada em 1999, e que é hoje o maior fornecedor de formação no local de trabalho na Irlanda através de uma rede de PME organizada a nível setorial ou regional. O programa é significativamente subsidiado pelo Fundo Nacional de Formação (National Training Fund) através do Departamento para a Educação e Competências (Department of Education and Skills).

Em 2015, o Chartered Management Institute (CMI) criou um curso de formação em gestão no Reino Unido, em parceria com um grupo de grandes empresas e de instituições de ensino superior. O curso tem uma duração de quatro anos, durante a qual o aluno está empregado a tempo inteiro, recebendo um salário a correspondente ao longo da sua formação e estudos. Quando concluem o curso, espera-se que os trabalhadores estejam prontos a assumir cargos de gestão com responsabilidades operacionais. A formação será fornecida pelo empregador em parceria com uma universidade ou escola de administração de empresas. É na sua maioria fornecida no local de trabalho através de projetos em contexto laboral, mas incluirá também horas de estudo em universidade. Os trabalhadores que concluírem o curso de formação receberão um diploma em gestão e administração de empresas e serão gestores profissionais e membros do Chartered Management Institute.. O programa envolve financiamento público até dois terços dos custos.

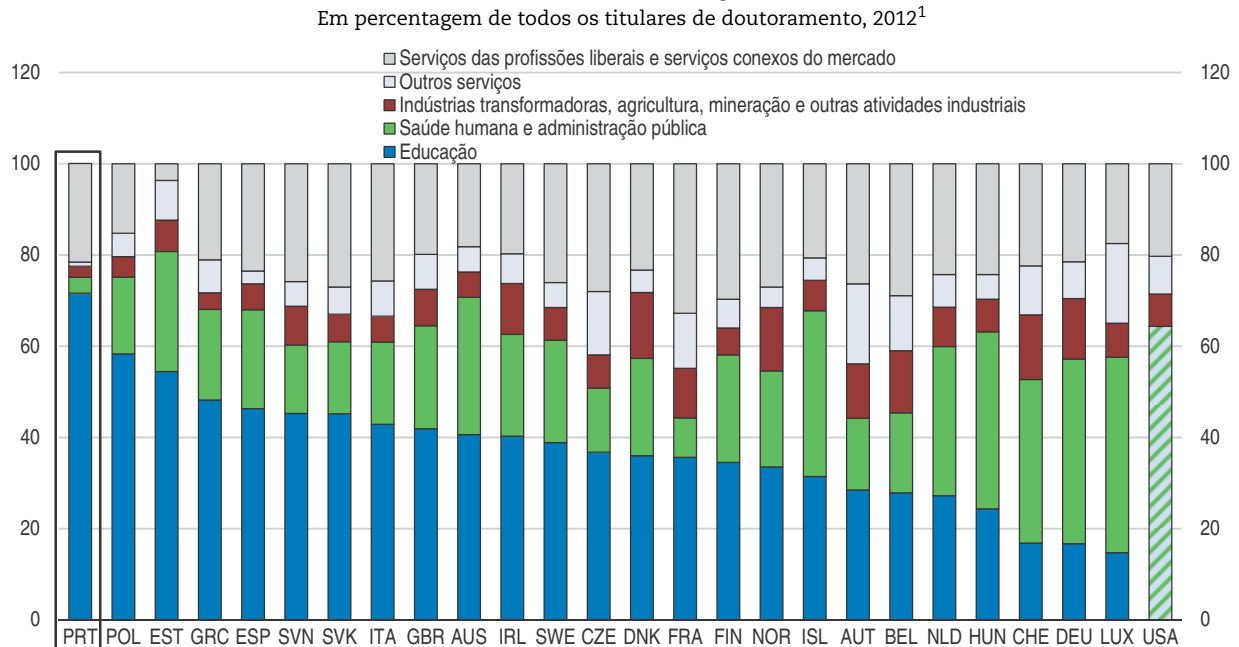
Fonte: Management Works: www.managementworks.ie/programmes; acedidos em 21 de junho de 2016. O curso de formação de gestor profissional (Chartered Manager Degree Apprenticeship): www.managers.org.uk/about-us/media-centre/cmi-press-releases/new-degree-apprenticeship-in-professional-management-given-green-light-by-the-uk-government, acedido em 21 de junho de 2016; www.gov.uk/government/publications/apprenticeship-standard-chartered-manager-degree-apprenticeship, acedido em 21 de junho de 2016.

empresariais para divulgar a adoção de boas práticas, como acontece nos Países Baixos e na Finlândia (OCDE, 2016c, p. 96).

Melhorar a relação entre investigação e as empresas

As despesas de Portugal em matéria de investigação e desenvolvimento (I&D), bem como o seu desempenho em vários indicadores de inovação, situam-se abaixo da média da OCDE (ver capítulo 1 de OCDE, 2014a). Além disso, as actividades de I&D estão maioritariamente concentradas nas universidades, ao passo que a I&D empresarial apresenta um nível especialmente baixo. O baixo nível de I&D reflete o facto de que uma grande parte destas despesas ocorre em universidades, que normalmente têm uma fraca ligação com a indústria. A debilidade desta ligação reflete-se, por exemplo, no número reduzido de novas empresas de alta tecnologia que saem das universidades, mas também no grande número de doutorados que permanecem nas universidades, em vez de trabalharem no setor privado (Figura 2.24).

Figura 2.24. Os titulares de doutoramento trabalham principalmente no setor da educação



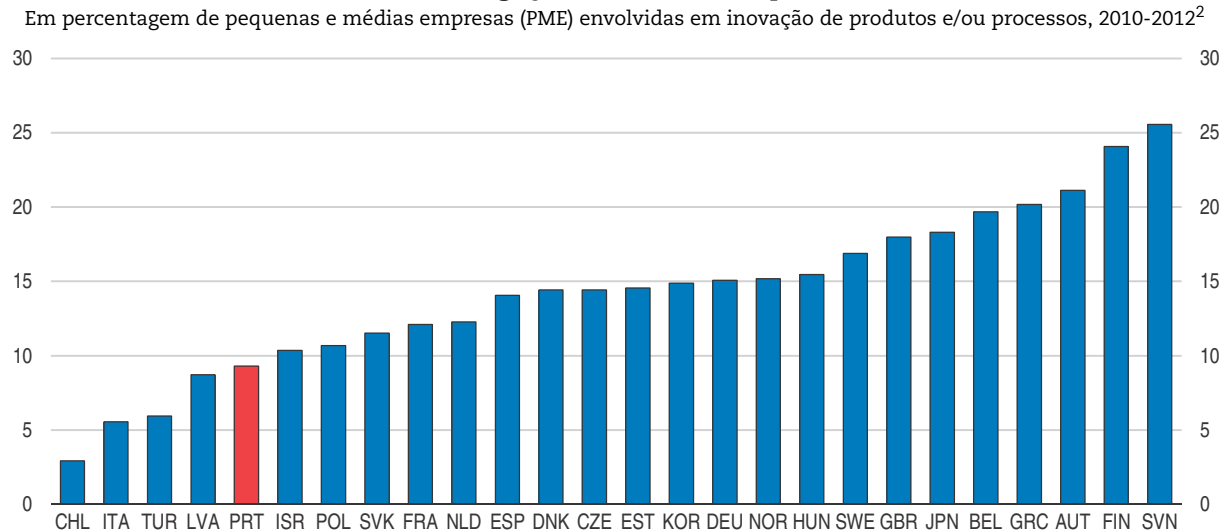
1. 2011 para a Austrália, 2013 para a Alemanha, Grécia, Países Baixos e Suíça. Para os Estados Unidos, o setor da educação é combinado com o da saúde humana e da administração pública. Ver indicador 2.4 na publicação-fonte para obter mais informações
 Fonte: OCDE (2015c), *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2015: Innovation for growth and society*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933448250>

Os resultados comerciais do que originalmente eram projetos académicos têm desempenhado um papel importante para o desenvolvimento de polos industriais em alguns países, nomeadamente nos Estados Unidos, onde vários polos de alta tecnologia surgiram em torno das universidades e onde os investigadores criaram importantes empreendimentos novos (Capart e Sandelin, 2004; Sandelin 2003; Harayama, 1998). Porém, apenas uma pequena parte das empresas em Portugal colabora com universidades e centros de investigação para desenvolver projetos inovadores, o que limita a comercialização do conhecimento (Figura 2.25) e a difusão de tecnologias, incluindo estrangeiras. O diferencial de produtividade entre as empresas nacionais e as empresas na fronteira tecnológica a nível mundial tende a ser menor nos países onde existe uma forte colaboração de I&D entre as empresas privadas e as entidades públicas de investigação (OCDE, 2015d).

Os académicos portugueses colocam os obstáculos à cooperação entre as instituições de ensino superior e as empresas entre os mais elevados da Europa, identificando o baixo nível de financiamento, a excessiva burocracia e falhas na organização e gestão das universidades como sendo os principais responsáveis desta situação (CE, 2016). A cooperação poderia ser facilitada através de um esclarecimento e simplificação das regras e dos procedimentos que regulam a cooperação entre universidades e empresas no âmbito da estrutura da organização e gestão das instituições do ensino superior. Possíveis medidas para melhorar a colaboração entre as universidades e o setor empresarial incluem a criação da figura do agente de ligação do setor privado, com experiência profissional no setor privado, bem como a criação de carreiras duais nas instituições do ensino superior e no

Figura 2.25. **Apenas uma pequena percentagem de PME colabora em inovação com instituições de investigação e de ensino superior**¹



1. A comparabilidade internacional pode ser limitada por diferenças nas metodologias do estudo da inovação e nos padrões de respostas específicos dos países. Os países europeus seguem orientações harmonizadas nos seus estudos do Inquérito Comunitário à Inovação. Ver www.oecd.org/sti/inno-stats.htm e indicador 3.10 da publicação-fonte para obter mais informações.

2. 2011-2012 para Chile, 2011-2013 para Coreia e 2009-2012 para Japão.

Fonte: OCDE (2015c), *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2015: Innovation for growth and society*.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933448263>

meio empresarial. Mecanismos menos formais poderiam igualmente ajudar a aproximar a investigação e as empresas, como por exemplo a realização de seminários regulares com participantes de ambos os setores, onde fossem debatidos problemas específicos.

Um outro domínio para ação em termos de políticas públicas inclui medidas para melhorar a capacidade dos gabinetes de transferência de tecnologia das universidades se associarem à indústria, designadamente através do do registo de patentes académicas. Os dados da OCDE relativos à transferência de tecnologia das universidades sugerem que a eficácia dos gabinetes de transferências de tecnologia na ligação com as empresas depende de massa crítica e competências, bem como das adequadas estruturas organizacionais e regimes de incentivos. Em Portugal, as autoridades planeiam reforçar os centros de inovação (*Centros de Interface Tecnológico, CIT*) que podem assumir essa função. Existem cerca de 30 CIT em Portugal, alguns dos quais se concentram em atividades de investigação e inovação específicas a um determinado setor industrial, enquanto que outros assumem uma abordagem multisetorial. Os CIT empregam cerca de 2740 pessoas, mas menos de um quinto possuem um doutoramento. O programa capaCITar, lançado recentemente, irá apoiar o financiamento dos CIT, incluindo trabalhos altamente qualificados. Conseguir uma massa crítica de projetos com efeitos de escala em atividades de I&D pode exigir a fusão de atividades de alguns CIT, o que poderia conduzir igualmente a ganhos de eficiência.

Principais recomendações para aumentar as qualificações

Principais recomendações

- Direcionar os programas de aprendizagem ao longo da vida e educação de adultos para os trabalhadores pouco qualificados.
- Monitorizar sistematicamente os resultados dos diferentes programas de políticas ativas do mercado de trabalho com vista a uma concentração dos recursos nos programas mais eficazes.
- Reduzir progressivamente a taxa de reprovação escolar no ensino básico e secundário, identificando precocemente os alunos em risco e desenvolvendo desde cedo o apoio individualizado.
- Consolidar os dois sistemas de EFVP num único sistema dual de EFVP, com ênfase na formação em contexto laboral e efetuar uma avaliação exaustiva a todos os programas de formação vocacional.
- Reforçar as ligações entre a investigação e o setor empresarial através de melhorias nos incentivos para os académicos colaborarem com a indústria.

Outras recomendações

- Reunir e publicar indicadores dos resultados do mercado de trabalho (taxas de emprego e de desemprego, prémios salariais) por nível de ensino e área de estudo e ao nível regional para permitir escolhas de carreira e ensino mais bem orientadas.
- Assegurar uma cobertura adequada dos cuidados na primeira infância em todo o país, incluindo para crianças com idade inferior a 4 anos, e com ênfase especial nas crianças de origens socioeconómicas menos favorecidas.
- Reforçar a formação dos professores, expondo-os às melhores práticas, e alargar o período de estágio para os professores em início de carreira.
- Criar incentivos para atrair os professores e diretores escolares mais experientes para as escolas desfavorecidas.
- Analisar melhor os perfis e as necessidades específicas dos alunos no momento da distribuição dos recursos pelas escolas e dar-lhes mais autonomia para ajustar o tamanho das turmas em conformidade.
- Reduzir a dualidade do mercado de trabalho para melhorar a qualidade do trabalho e reforçar os incentivos de aprendizagem.
- Aumentar as competências de gestão desenvolvendo cursos de formação específicos para gestores.

Bibliografia

- Adalet McGowan, M., D. Andrews, C. Criscuolo and G. Nicoletti (2015), *The Future of Productivity*, OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/eco/growth/OECD-2015-The-future-of-productivity-book.pdf.
- Almeida, A. et al. (2016), “Ensino superior: benefícios económicos e não económicos”, mimeógrafo, relatório do estudo encomendado pela Fundação Francisco Manuel dos Santos e pelas Universidades de Aveiro, Minho/NIPE e Porto/CIPES.
- Almond e Currie (2011), “Human Capital Development before Age Five”, *Handbook of Labor Economics*, Vol. 4, Parte B, pp. 1315-1486.
- Andrews, D. e B. Westmore (2014), “Managerial Capital and Business R&D as Enablers of Productivity Convergence”, *OECD Economics Department Working Papers*, N.º 1137, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxx3d441knr-en>.

- Arnold, J. e C. Farinha Rodrigues (2015), “Reducing Inequality and Poverty in Portugal”, *OECD Economics Department Working Papers*, N.º 1258, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jrw21ng3ts3-en>.
- Baenen, N. R. (1988), “Perspectives after Five Years – Has grade repetition passed or failed?” comunicação apresentada no Encontro Anual da American Research Association, New Orleans.
- Baptista, J. (2015), *Indicadores de Transferência e de Abandono no Ensino Superior Português*, apresentação no seminário “Sucesso Académico” em 12/05/2015, Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, Ministério da Educação.
- Bentolila, Samuel, Cahuc, Pierre, Dolado, Juan J., LeBarbanchon, Thomas (2012), “Two-tier labour markets in the great recession: France versus Spain”, *Economic Journal*, 122, F155–F187.
- Bentolila, S., J. Dolado e J. Jimeno (2008), ‘Two-tier Employment Protection Reforms: The Spanish Experience’, CESifo DICE Report, Ifo Instituto de Investigação Económica da Universidade de Munique, Vol. 6(4), pp. 49-56, dezembro.
- Bloom, N., R. Sadun e J. Van Reenen (2016), “Management as a Technology”, *NBER Working Papers*, N.º 22327.
- Bloom, N., C. Genakos, R. Sadun e J. Van Reenen (2012), “Management Practices Across Firms and Countries”, *NBER Working Papers*, N.º 17850.
- Boeri, T. (2011), “Institutional Reforms and Dualism in European Labour Markets”, *Handbook of Labor Economics*, Vol. 4, parte B, pp. 1173-1236.
- Booth, A.; M. Francesconi e J. Frank (2002), “Temporary Jobs: Stepping Stones or Dead Ends?”, *The Economic Journal*, Vol. 112, N.º 480, pp. F189-F213.
- Braconier, H., G. Nicoletti e B. Westmore (2014), “Policy Changes for the Next 50 years”, *OECD Economics Department Policy Papers*, N.º 9.
- Brynjolfsson, E. e L. M. Hitt (2000), Beyond Computation: Information Technology, Organizational Transformation and Business Performance, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14, N.º 4, pp. 23-48.
- Capart, G. e J. Sandelin (2004), “Models of, and Missions for, Transfer Offices from Public Research Organizations”, mimeógrafo, Universidade de Stanford, disponível em <http://otl.stanford.edu/documents/JSMissionsModelsPaper-1.pdf>, acedido pela última vez em setembro de 2016.
- Carneiro, A., P. Portugal e J. Varejão (2014), “Catastrophic Job Destruction during the Portuguese Economic Crisis”, *Journal of Macroeconomics*, 39, pp. 444-457.
- Carneiro, R. et al. (2011), Accreditation of prior learning as a lever for lifelong learning: lessons learnt from the New Opportunities Initiative, Portugal, UNESCO, Universidade Católica de Lisboa e MENON (eds), www.ucp.pt/site/resources/documents/CEPCEP/Accreditation_final.pdf.
- Carneiro, P. e J. Heckman (2003), “Human Capital Policy”, *NBER Working Paper*, N.º 9495.
- CEDEFOP (2013), Labour Market Outcomes of Vocational Education in Europe: evidence from the European Union labour force survey, *Research Paper*, N.º 32, Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional, Grécia.
- Centeno, M. e A. Novo (2012), “Excess Worker Turnover and Fixed-Term Contracts: causal evidence in a two-tier system”, *Labour Economics*, Vol. 19, N.º 3, pp. 320-328.
- CIDEC (2004), O Impacto do Reconhecimento do Reconhecimento e Certificação de Competências Adquiridas ao Longo da Vida”, Direção-Geral de Formação Vocacional (DGFV), Lisboa.
- CIDEC (2007), O Impacto do Reconhecimento e Certificação de Competências Adquiridas ao Longo da Vida: actualização e aperfeiçoamento, Direção-Geral de Formação Vocacional (DGFV), Lisboa.
- CNE (2016), Estado da Educação 2014, Conselho Nacional de Educação, Lisboa.
- CNE (2015), Estado da Educação 2013, Conselho Nacional de Educação, Lisboa.
- Costa Dias, M. e J. Varejão (2012), *Estudo de Avaliação das Políticas Ativas de Emprego: Relatório Final*, Faculdade de Economia da Universidade do Porto, Porto, Portugal.
- DGEEC (2016), “Desigualdades Socioeconómicas e Resultados Escolares: terceiro ciclo do ensino público geral”, DGEEC – Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência, Fevereiro.
- Dolado, J., C. Garcia-Serrano e J. Jimeno (2002), ‘Drawing Lessons from the Boom of Temporary Jobs in Spain’, *Economic Journal*, Royal Economic Society, Vol. 112, pp. F270-F295, junho.
- Doyle et al. (2013), “Measuring Investment in Human Capital Formation: an experimental analysis of early life outcomes”, *Working Papers*, 201313, Geary Institute, University College Dublin.

- Comissão Europeia (2016), Post-Programme Surveillance Report, Portugal, Winter 2015/2016, *European Economy Institutional Paper 022*, abril de 2016.
- Comissão Europeia (2014), “Overview of Europe 2020 Targets”, http://ec.europa.eu/europe2020/targets/national-targets/index_en.htm.
- Eurostat (2016a), “Labour Force Survey Series – Detailed annual survey results”, *Eurostat Database*.
- Eurostat (2016b), “Youth education and training”, *Eurostat Database*.
- Eurydice (2016), sítio Web acedido em 20 de maio de 2016: <https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/eurydice/index.php/Portugal:Redirect>.
- EWCS (2015), Eurofound - Sixth European Working Conditions Survey 2015, www.eurofound.europa.eu/surveys/2015/sixth-european-working-conditions-survey-2015.
- Ferrão, M. E. (2015), “Investigação em Educação e os Resultados do PISA: Análise Estatística da Retenção Através do PISA 2012”, *Investigação em Educação e os Resultados do PISA*, Conselho Nacional de Educação, Dezembro 2015, Lisboa.
- Ferrão, M. E., K. I. Beltrão e D. dos Santos (2007), O impacto da política de não repetência na proficiência dos alunos da quarta série: um estudo sobre o Sudeste brasileiro. *Revista Brasileira de Estatística*, Vol. 68, N.º 229, pp. 69-98.
- Ferrão, M. E., K. I. Beltrão e D. dos Santos (2002), Políticas de não-repetência e a qualidade da educação: evidências obtidas a partir da modelagem dos dados da 4 a série do SAEB-99. *Estudos Em Avaliação Educacional*, N.º 26, pp. 47-3.
- Ferrão, M. E. e C. Fernandes (2003), “O Efeito-Escola e a Mudança – Dá para Mudar? Evidências da Investigação Brasileira”, *REICE – Revista Eletrônica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio em Educación*, Vol. 1, N.º 1, pp. 1-23.
- Ferreira, F. e P. Fernandes (2015), “Fatores que Influenciam o Abandono no Ensino Superior e Iniciativas para a sua Prevenção”, *Educação, Sociedade & Culturas*, N.º 45, pp. 177-197.
- Ferro et al. (2015a), “Decomposição da Melhoria de Resultados Evidenciados no PISA: Características dos Estudantes versus Sistema Educativo”, *Investigação em Educação e os Resultados do PISA*, Conselho Nacional de Educação, Dezembro 2015, Lisboa.
- Fórum Económico Mundial (2015), *The Global Competitiveness Index Historical Dataset 2006-2015*.
- Guichard, S. and B. Larre (2006), “Enhancing Portugal’s Human Capital”, *OECD Economics Department Working Papers*, N.º 505, OECD, Paris. OCDE (2006), *OECD Economic Surveys: Portugal*, OECD Publishing, Paris.
- Harayama, Y. (1998), «Private Incentive and the Role of Government in Technology Advancement: Silicon Valley, Stanford University and the Federal Government”, mimeógrafo, Universidade de Genebra, disponível em <http://web.stanford.edu/dept/HPS/TimLenoir/SiliconValley99/Harayama/SVRresearch.pdf>, last accessed in September 2016.
- Heckman, J. and P. LaFontaine (2007), “The American High School Graduation Rate: trends and levels”, *IZA Discussion Papers* N.º 3216, Instituto para o Estudo do Trabalho, (IZA), Bona.
- Hippach-Schneider, U., M. Krausse e C. Woll (2007), *Vocational Education and Training in Germany, Short Description*, CEDEFOP Panorama Series, 138, Luxemburgo.
- INE (2016), “Average monthly earnings”, *Statistical Data*, Instituto Nacional de Estatística.
- Kuczera, M. (2010), *A Learning for Jobs Review of the Czech Republic: 2010*, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OECD Publishing, Paris.
- Lima, F. (coord.) (2012), *Os Processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências e o Desempenho no Mercado de Trabalho*, Centro de Estudos de Gestão, Instituto Superior Técnico.
- Lyche, C. S. (2010), “Taking on the Completion Challenge: a literature review on policies to prevent dropout and early school leaving”, *OECD Education Working Papers*, N.º 53, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5km4m2t59cmr-en>.
- Manacorda, M. (2012), “The Cost of Grade Retention”, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 94, N.º 2, pp. 596–606.
- Martin, J. (2014), “Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on their Effectiveness”, *IZA Policy Paper*, N.º 84, Bona.

- Martin, J. e D. Grubb (2001), "What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies", *Institute for Labour Market Policy Evaluation Working Papers N.º 14*, IFAU.
- Nusche, D. et al. (2015), *OECD Reviews of School Resources: Flemish Community of Belgium 2015*, OECD Reviews of School Resources, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264247598-en>.
- OCDE (2016a), *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.187/eag-2016-en>.
- OCDE (2016b), "GDP per capita and productivity levels", *OECD Productivity Statistics database*.
- OCDE (2016c), *OECD Employment Outlook 2016*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2016-en.
- OCDE (2016d), *OECD Employment and Labour Market Statistics database*.
- OCDE (2016e), "Taxing Wages: Tax wedge decomposition", *OECD Tax Statistics database*.
- OCDE (2016f), *PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*, PISA, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en>.
- OECD (2016g), *Supporting Teacher Professionalism: insights from TALIS 2013*, TALIS, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264248601-en>.
- OCDE (2016h), "Taxation and skills", *OECD Tax Policy Studies*, N.º 24, a aguardar publicação.
- OCDE (2015a), *OECD Skills Strategy Diagnostic Report: Portugal 2015*, OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/skills/nationalskillsstrategies/Diagnostic-report-Portugal.pdf.
- OCDE (2015b), *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en.
- OCDE (2015c), *OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2015: Innovation for growth and society*.
- OCDE (2015d), *The Future of Productivity*, OECD Publishing, Paris.
- OCDE (2014a), *OECD Economic Surveys: Portugal 2014*, OECD Publishing, Paris.
- OCDE (2014b), *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do - Student Performance in Mathematics, Reading and Science, Vol. I*, edição revista, fevereiro de 2014, PISA, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201118-en>.
- OCDE (2014c), *PISA 2012 Results in Focus*, OECD Publishing, Paris, www.oecd.org/pisa/keyfindings/pisa-2012-results-overview.pdf.
- OCDE (2014d), *PISA in Focus N.º 43: Are disadvantaged students more likely to repeat grades?*, [www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/pisa-in-focus-n43-\(eng\)-final.pdf](http://www.oecd.org/pisa/pisaproducts/pisainfocus/pisa-in-focus-n43-(eng)-final.pdf).
- OCDE (2014e), *Education Policy Outlook: Portugal*, OECD Publishing, Paris.
- OCDE (2014f), *Talis 2013 Results: An International Perspective on Teaching and Learning*.
- OCDE (2014g), *OECD Science, Technology and Industry Outlook 2014*, OECD Publishing, Paris.
- OCDE (2013a), *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204256-en>.
- OCDE (2013b), *PISA 2012 Results: Excellence through Equity - Giving Every Student the Chance to Succeed, Volume. II*, PISA, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201132-en>.
- OCDE (2012), *Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264130852-en>.
- OCDE (2010a), *PISA 2009 Results: Overcoming Social Background - Equity in Learning Opportunities and Outcomes, Volume II*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264091504-en>.
- OCDE (2010b), *Employment Outlook, Chapter 3: Institutional and Policy Determinants of labour market flows*, OECD Publishing, Paris.
- OCDE (2008), *PISA 2006 Vol. 2: Data*, OECD Publishing, Paris.
- OCDE (2006), *Improving the Performance of the Education System*, *OECD Economic Surveys: Portugal*, OECD Publishing, Paris.
- OCDE (2005), *Teachers Matter: Attracting, Developing and Retaining Effective Teachers*, OECD Publishing, Paris.

- OCDE (2002), *Employment Outlook*, Chapter 3: Taking the Measure of Temporary Employment, OECD Publishing, Paris.
- Pagani, L. et al. (2001), "Effects of grade Retention on Academic Performance and Behavioral Development", *Development and Psychopathology*, 13, pp. 297-315.
- Pedroso (2011), *Análise Prospectiva da Evolução Sectorial em Portugal*, [http://:angep.gov.pt/default.aspx](http://angep.gov.pt/default.aspx)
- PIRLS (2012), *International Results in Reading*, Boston College, TIMSS & PIRLS International Study Center.
- Reis, H. e M. C. Pereira (2015), "Retenção Escolar: evidência dos dados PISA", *Investigação em Educação e os resultados do PISA*, Conselho Nacional de Educação, Lisboa.
- Roderick, M. (1994), "Grade Retention and School Dropout: Investigating the Association", *American Educational Research Journal*, Vol. 31, N.º 4, pp. 729-759.
- Roderick, M. and Nagaoka, J. (2005), Retention under Chicago's High-Stakes testing Program: helpful, harmful, or harmless? *Education Evaluation and Policy Analysis*, 27:4, pp. 309-40.
- Sandelin, J. (2003), *University Technology Transfer in the U.S.: History, Status and Trends*, mimeógrafo, Office of Technology Licensing Stanford University, 2003. Disponível em: <http://otl.stanford.edu/documents/JSUSHistoryTrends.pdf>, acedido por último em setembro de 2016.
- Santiago, P. et al. (2012), *OECD Reviews of Evaluation and Assessment in Education: Portugal 2012*, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264117020-en>.
- Schmillen, A. e M. Umkehrer (2013), The Scars of Youth: effects if early career unemployment on future unemployment experiences, *IAB Discussion Papers*, N.º 6/2013, The Research Institute of the German Federal Employment Agency.
- TIMSS 2015 *International Results in Mathematics*. Retrieved from Boston College, TIMSS & PIRLS International Study Center, <http://timssandpirls.bc.edu/timss2015/international-results/>.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E O DESENVOLVIMENTO ECONÓMICOS

A OCDE é um fórum único, no qual governos de 34 países democráticos trabalham juntos para enfrentar os desafios económicos, sociais e ambientais da globalização. A OCDE está na vanguarda dos esforços empreendidos para ajudar os governos a entender e responder às mudanças e desafios do mundo atual, como a governança, a economia da informação e os desafios gerados pelo envelhecimento da população. A Organização oferece aos governos referências a partir das quais estes podem comparar as suas experiências de políticas públicas, procurar respostas a problemas comuns, identificar as melhores práticas e trabalhar a coordenação de políticas nacionais e internacionais.

Os países membros da OCDE são: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, Coreia, Dinamarca, Eslovénia, Espanha, Estados Unidos, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Japão, Letónia, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polónia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suécia, Suíça e Turquia. A União Europeia participa dos trabalhos da OCDE.

As publicações da OCDE asseguram uma ampla difusão dos trabalhos da Organização. Estes incluem os resultados de compilações de estatísticas, os trabalhos de pesquisa sobre temas económicos, sociais e ambientais, assim como as convenções, as diretrizes e os modelos desenvolvidos pelos países membros.

PORTUGAL

A economia portuguesa tem vindo a recuperar gradualmente de uma recessão profunda. Esta recuperação tem sido apoiada por reformas estruturais abrangentes, que têm igualmente contribuído para a redução dos desequilíbrios económicos construídos no passado. Um maior nível de investimento permitirá sustentar a continuação do reequilíbrio da economia e fortalecer o sector exportador. Os incentivos a novos investimentos podem ser reforçados através de melhorias ao nível da eficiência judicial, na reforma administrativa, na regulamentação dos mercados de produtos ou em menores custos do trabalho. A eliminação do crédito malparado dos balanços dos bancos aumentaria a sua capacidade de financiamento das empresas. Melhorar a eficiência dos processos de insolvência e abrir novas fontes de financiamento também contribuiria para aumentar o investimento das empresas. É essencial ultrapassar o legado de uma força de trabalho pouco qualificada para melhorar os níveis de vida. Apesar do progresso notável registado, o sistema de ensino pode dar um maior contributo para elevar os níveis de qualificações e reduzir a associação existente entre os resultados da aprendizagem e as origens socioeconómicas dos alunos. A elevada taxa de abandono escolar e o uso frequente da retenção escolar podem ser reduzidas através de uma alteração da afetação dos recursos a favor do ensino primário e dos alunos em risco, assim como uma melhoria da formação dos professores e da sua exposição às melhores práticas profissionais. A eficácia do ensino e formação vocacional/profissional poderia ser reforçada com a unificação do sistema, que se encontra atualmente fragmentado, num sistema dual de ensino, a par de um reforço da monitorização e avaliação. Têm de ser prosseguidos os esforços para melhorar os níveis de qualificações da população adulta pouco qualificada.

TEMAS ESPECÍFICOS: AUMENTAR O INVESTIMENTO; AUMENTAR AS QUALIFICAÇÕES

Consulte esta publicação online em <http://dx.doi.org/10.1787/9789264269286-pt>.

Este trabalho está publicado na biblioteca eletrónica da OCDE, que reúne todos os livros, publicações periódicas e bases de dados estatísticas da OCDE.

Visite www.oecd-ilibrary.org para mais informações.

Fevereiro 2017

