



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Parecer de Iniciativa

sobre a Produtividade e Qualidade do

Emprego

(Parecer de iniciativa aprovado na Reunião do Plenário de 13/10/2023)

Relator: *Vice-Presidente Fernando Manuel de Almeida Alexandre*

Lisboa, 2023



Nota preambular sobre elaboração do parecer de iniciativa do CES:

Este é um Parecer de iniciativa do Conselho Económico e Social que procurou fazer valer os saberes dos diferentes elementos do Grupo de Trabalho sobre Produtividade e a Qualidade do Emprego em Portugal, que contou com a participação e contributos das seguintes organizações sociais: APB - Associação Portuguesa de Bancos, APDP - Associação Protetora dos Diabéticos de Portugal, CGTP-IN - Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses - Intersindical Nacional, CAP - Confederação dos Agricultores de Portugal, CCP - Confederação do Comércio e Serviços de Portugal, CIP – Confederação Empresarial de Portugal, CTP – Confederação do Turismo de Portugal, GEE – Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia, CONFECOOP - Confederação Cooperativa Portuguesa, GEP – Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, GPEARI - Gabinete de Planeamento, Estratégia, Avaliação e Relações Internacionais Ministério das Finanças, PlanAPP - Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública e UGT – União Geral de Trabalhadores.

Na preparação do Parecer foi também muito relevante a conferência realizada em setembro de 2022, *O Desafio da Produtividade da Economia Portuguesa*, co-organizada pelo CES e pelo Conselho para a Produtividade, que contou com a participação de especialistas nacionais e internacionais. Agradecemos ainda a participação na discussão durante o processo de elaboração deste parecer dos membros do conselho consultivo do Conselho para a Produtividade João Amador, Miguel Portela e Susana Peralta, bem como de Eugénio Rosa, Lina Coelho, Paulo Pedroso, Sara Falcão Casaca (vice-Presidente do CES) e Tânia Gaspar do Laboratório Português dos Ambientes de Trabalho Saudáveis.



ÍNDICE

1. Introdução	4
2. Crescimento económico, produtividade e qualidade do emprego	6
2.1. Crescimento económico e produtividade	6
2.2. Produtividade e salários	21
2.3. Salários, desigualdade e pobreza	26
3. Produtividade, qualificações, investimento em I&D&I e tecnologia: puzzles da economia portuguesa.....	36
3.1. Atraso na escolaridade ainda persiste	37
3.2. Baixa escolaridade dos e das gestoras	39
3.3. Investimento em I&D&I e tecnologia	42
4. Deslindando os puzzles da produtividade da economia portuguesa para alcançar maior qualidade do emprego	49
4.1. Desajustamento nas qualificações	49
4.2. Estrutura setorial da economia portuguesa	51
4.3. A dimensão das empresas	55
4.4. Ambiente Económico	58
4.5. A persistente ineficiência dos mercados.....	60
4.6. Maior e melhor integração na economia internacional	62
4.7. Mercado de trabalho	68
4.8. Carga fiscal	72
4.9. Governação e dinâmica económica das regiões	76
5. Recomendações para aumentar a produtividade da economia portuguesa e melhorar a qualidade do emprego	78
6. DECLARAÇÕES DE VOTO	84



1. Introdução

O desempenho das empresas em termos de produtividade e qualidade do emprego são duas dimensões que se influenciam mutuamente. Assim, a análise dos temas da produtividade e qualidade do emprego não pode ser realizada de forma separada. Níveis mais elevados de produtividade criam condições para melhorar a qualidade do emprego. Por sua vez, as condições contratuais e de trabalho e os salários, entre outras dimensões que influenciam a qualidade do emprego, têm-se mostrado cada vez mais relevantes para a atração e retenção de trabalhadores/as qualificados/as, que são essenciais para o crescimento da produtividade das empresas. Assim, as medidas de promoção do crescimento da produtividade têm de ter sempre presente os seus efeitos na qualidade do emprego.

O Pilar Europeu dos Direitos Sociais explicita 20 princípios essenciais para o fortalecimento de uma Europa social. Entre estes, destacam-se os campos da justiça nas condições de trabalho, que inclui, entre outros, o nível salarial, a conciliação da vida pessoal e profissional, a estabilidade no trabalho e a igualdade de oportunidades de acesso ao mercado de trabalho, que engloba, entre outros, a igualdade de género e o acesso à qualificação profissional. Também o estado de saúde dos/as trabalhadores/as e as condições de segurança no trabalho são condições essenciais para a qualidade do emprego e para a produtividade.

O crescimento da produtividade é o principal fator determinante do crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* no longo prazo e da melhoria sustentada dos níveis de vida. Embora o PIB não seja a única variável relevante para o bem-estar das populações, está positivamente correlacionado com muitas outras dimensões relevantes do bem-estar (saúde, educação, segurança, entre outras).

Entre 1960 e o ano 2000, a economia portuguesa registou elevadas taxas de crescimento da produtividade, dos salários e do PIB *per capita* e uma



acelerada convergência para o nível de PIB *per capita* da União Europeia (UE). O início do século XXI coincidiu com uma mudança no desempenho da economia portuguesa, com a entrada num regime de baixo crescimento da produtividade e do PIB *per capita*.

Dados os desafios que a sociedade portuguesa enfrenta, as baixas taxas de crescimento e a divergência em relação à UE não podem ser desvalorizadas. Em primeiro lugar, níveis de PIB *per capita* mais elevados permitem uma maior redistribuição de rendimento, nomeadamente redistribuições direcionadas ao combate à pobreza, que se mantém em valores muito elevados. Em segundo lugar, o empobrecimento relativo de Portugal dificulta a atração e fixação de trabalhadores/as qualificados/as, levando à emigração e reduzindo o potencial de crescimento económico. Em terceiro lugar, a redução do elevado endividamento da economia portuguesa requer taxas de crescimento económico mais elevadas. Finalmente, o crescimento da produtividade é essencial para vencer os desafios colocados pela dinâmica demográfica, em particular o rápido envelhecimento da população portuguesa.

A discussão sobre produtividade em Portugal não é também alheia ao contexto internacional e aos choques exógenos recentes – a pandemia Covid-19 e a invasão militar da Ucrânia – que têm vindo a impactar económica e socialmente e a suscitar uma reconfiguração das cadeias de valor. A diversificação de fornecedores/as, mas também a definição de autonomia estratégica, centrada em tecnologias e atividades a serem asseguradas no território Europeu face a outros blocos económicos, têm vindo a colocar enfoque em parcerias estratégicas e na especialização produtiva dos Estados Membros, com impacto na eficiência da alocação de recursos. A este respeito, Portugal tem defendido uma perspetiva de autonomia estratégica aberta que, estabelecendo cadeias e atividades críticas a desenvolver em território europeu, não deixe de tirar partido dos benefícios e da exposição do comércio internacional com parcerias estratégicas.



O problema da baixa produtividade e do seu fraco crescimento nas últimas décadas tem merecido a atenção da academia e de entidades públicas e privadas. Este Parecer de iniciativa do CES procura identificar os principais factos sobre a evolução da produtividade da economia portuguesa nas últimas duas décadas e sintetizar as conclusões de diversos estudos que têm sido desenvolvidos sobre o tema.

Este Parecer está organizado com a seguinte estrutura. A Secção 2 começa por discutir e apresentar dados sobre o crescimento económico, a produtividade e a qualidade do emprego. A Secção 3 apresenta as desconexões entre produtividade, qualificações, investimento em I&D&I e tecnologia nos anos 2000. A Secção 4 apresenta possíveis explicações para os puzzles associados ao fraco crescimento da produtividade da economia portuguesa. Finalmente, a Secção 5 apresenta as conclusões e recomendações.

2. Crescimento económico, produtividade e qualidade do emprego

2.1. Crescimento económico e produtividade

Nesta secção apresentam-se um conjunto de dados estatísticos sobre o crescimento económico e produtividade em Portugal nas últimas duas décadas. Para termos uma perspetiva comparada, são também apresentados dados para a UE e alguns dos principais países parceiros comerciais de Portugal.

A produção de uma economia depende de três fatores: a quantidade e a qualidade do stock de capital físico público e privado; o capital humano, que combina a quantidade de trabalho, a escolaridade e a experiência dos/as trabalhadores/as e dos/as gestores/as; e a produtividade total dos fatores, isto é, a eficiência com que se utilizam o capital físico e humano. Embora não seja independente do investimento em equipamentos e infraestruturas nem do



capital humano, a produtividade é o fator fundamental na determinação do crescimento económico no longo prazo. A produtividade total dos fatores reflete o desempenho de todos os fatores que afetam a quantidade produzida por uma dada combinação de capital e trabalho: nomeadamente, a qualidade dos processos produtivos, a inovação no desenvolvimento de novos produtos e serviços ou a qualidade das instituições. A produtividade total dos fatores reflete também a estrutura produtiva, aumentando com a reafectação de recursos dos setores menos produtivos para os setores mais produtivos.¹

Nas últimas décadas, o crescimento da produtividade aparente do trabalho por hora de trabalho em Portugal tem acompanhado a tendência decrescente registada noutras economias desenvolvidas – ver Quadro 1. Na década de 1980, a taxa de crescimento média anual da produtividade do trabalho superava os 2% em todos os países, incluindo em Portugal (2,1%). Na década de 1990, a taxa de crescimento média anual diminuiu ou estagnou. Nos anos 2000, registou-se uma mudança de regime no crescimento da produtividade, com valores em torno de 1% ou inferiores. Várias causas têm sido identificadas para a diminuição da taxa de crescimento da produtividade nos países desenvolvidos. Robert Gordon, da Universidade de Northwestern, salienta o menor potencial para aumentar a produtividade das inovações das últimas décadas.² Outros e outras economistas têm sugerido a existência de rendimentos marginais decrescentes no investimento em I&D.³ Deve, no entanto, salientar-se que as análises daqueles/as autores/as têm como objeto economias que estão na fronteira da inovação, não sendo

¹ A produtividade total dos fatores é a parte do crescimento económico que não pode ser atribuída à variação do fator capital e do fator trabalho. Esta medida da produtividade varia de forma significativa com a forma como se mede o capital humano e o capital físico. Dada a variabilidade da produtividade total dos fatores e a disponibilidade de dados, neste parecer, a produtividade aparente do trabalho será a medida de produtividade mais utilizada. A produtividade aparente do trabalho depende da quantidade e qualidade de todos os outros fatores, assim como da referida produtividade total dos fatores, que contribuem para o crescimento económico.

² Gordon, R. J. (2017). *The Rise and Fall of American Growth – The U.S. Standard of Living Since the Civil War*. Princeton University Press, New Jersey.

³ Bloom, N., Jones, C. I., Van Reenen, J., and Webb, M. (2020). Are ideas getting harder to find? *American Economic Review*, 110(4):1104–44.



diretamente aplicáveis à economia portuguesa, que em termos de inovação e de PIB *per capita* se encontra ainda bastante distante de economias como as dos Estados Unidos ou da Alemanha.

Quadro 1. Taxa de Crescimento da Produtividade Aparente do Trabalho por Hora de Trabalho e do PIB per capita, Portugal, 1980-2019

	Produtividade Aparente do Trabalho por Hora Trabalhada				PIB Per Capita			
	80-89	90-99	00-09	10-19	80-89	90-99	00-09	10-19
Portugal	2,1%	2%	1%	0,8%	3,1%	2,7%	0,6%	1,1%
Espanha	3,4%	1%	0,6%	1%	2,3%	2,4%	1,2%	0,9%
França	2,9%	1,8%	1%	0,9%	1,8%	1,6%	0,8%	1%
Alemanha	2,1%	2,2%	0,9%	1,2%	1,9%	1,8%	0,9%	1,6%

Fonte: OCDE

Os dados apresentados no **Quadro 1** mostram que taxas de crescimento da produtividade do trabalho mais baixas estão associadas a taxas de crescimento do PIB *per capita* também mais baixas.

O **Gráfico 1** mostra a evolução deste último em Portugal, em paridades de poder de compra e em percentagem da UE. Os dados mostram que o PIB *per capita* de Portugal diminuiu de 85% em 2000 para 77% em 2022 do PIB da UE. Esta divergência acentuou-se a partir da crise financeira internacional de 2008 e da crise da dívida soberana de 2011, tendo o PIB *per capita* diminuído para 76% do PIB da UE em 2012. Em 2019, tinha recuperado para 79%.

A entrada na Área do Euro coincidiu com a mudança para um regime de baixo crescimento económico. Os críticos da moeda europeia viram nesta correlação uma relação de causalidade, atribuindo a estagnação à perda do instrumento cambial. A valorização da taxa de câmbio real efetiva no período após 1988, período em que Portugal começa a acompanhar o Mecanismo de Taxas de Câmbio, e a que aderiu formalmente em abril de 1992, inaugurou um novo quadro da política macroeconómica e conduziu a uma valorização da taxa de câmbio real efetiva. Essa valorização cambial



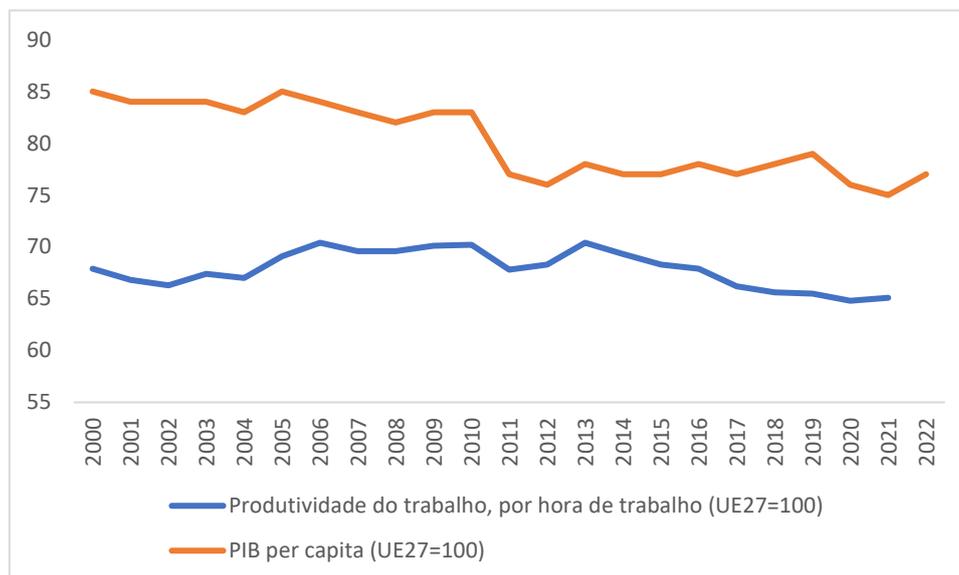
afetou negativamente o crescimento do emprego, sobretudo nos setores de baixa e média tecnologia. No entanto, num contexto de aceleração da globalização, desvalorizações cambiais como meio de reestabelecer a competitividade da economia contribuiriam apenas para manter uma estrutura económica baseada em baixas qualificações e baixos salários. O início dos anos 2000 coincidiram também com a entrada, em 2001, da República Popular da China na Organização Mundial do Comércio e com o alargamento da UE aos países do Leste Europeu. A concorrência da China e dos países de Leste teve um forte impacto na competitividade e exportações da indústria nacional.⁴ As dificuldades sentidas pelos setores exportadores foram compensadas pelo crescimento da procura interna, alimentada pelo acesso ao crédito, permitido pelas baixas taxas de juro, resultantes da entrada na Área do Euro. As baixas taxas de juro facilitaram também o acesso ao crédito pelas empresas, em particular as dos setores não transacionáveis, e pelo Estado. Adicionalmente, Portugal teve muita dificuldade em ajustar a sua política orçamental ao Pacto de Estabilidade e Crescimento, tendo sido o primeiro Estado Membro da Área do Euro, em 2001, a violar as regras orçamentais aí estabelecidas. A necessidade de consolidação das finanças públicas para o cumprimento das regras da Área do Euro e para garantir a sustentabilidade da dívida pública, limitou a eficácia do uso da política orçamental para fazer face a choques externos.⁵

⁴ Alexandre, Fernando, Pedro Bação, João Cerejeira and Miguel Portela (2011). Employment and exchange rates: the role of openness and technology. *Open Economies Review*, Vol. 22(5), pp. 969-984.

⁵ Alexandre, Fernando and Pedro Bação (2022). The Portuguese Macroeconomic Policy Framework. In Fernandes, J. M., Magalhães, P. C., and Pinto, A. C. (Eds.). *The Oxford Handbook of Portuguese Politics*. Oxford University Press.



Gráfico 1. PIB per capita e produtividade aparente do trabalho por horas de trabalho efetivo, Portugal, PPS, UE=100



Fonte: Eurostat, Comissão Europeia

Entre 2000 e 2013, a produtividade do trabalho – também apresentada no **Gráfico 1** – variou entre 66% e 70% da produtividade do trabalho média da UE. Desde 2013, a produtividade do trabalho face à média da UE diminuiu, atingindo o valor de 65% em 2021.

No **Quadro 2** apresenta-se uma decomposição do crescimento do PIB português desde 1970, mostrando os contributos da produtividade total dos fatores, do stock de capital, do capital humano, das horas de trabalho por trabalhador/a e do número de trabalhadores/as. Por exemplo, entre 2014 e 2019, o PIB real cresceu 13%, tendo 5 pontos percentuais (pp) resultado do aumento da produtividade total dos fatores, 0 pp do stock de capital, 1 pp do capital humano, 1 pp das horas por trabalhador/a, 6 pp do número de trabalhadores/as. Comparando o período 2014-2019 com os períodos anteriores, observamos que se manteve a diminuição da contribuição do stock de capital, continuamente decrescente desde a década de 1970, e que o aumento de trabalhadores/as deu o maior contributo para o aumento do PIB. Finalmente, deve salientar-se que no período 2014-2019 a



produtividade total dos fatores voltou a dar um contributo positivo para o crescimento do PIB.

Quadro 2: Decomposição do crescimento económico português, 1970-2019

	1970-1980	1980-1990	1990-2000	2000-2007	2007-2014	2014-2019
Produto	48%	36%	29%	8%	-7%	13%
Produtividade total dos fatores (TFP)	19%	8%	4%	1%	-1%	5%
Stock de Capital	16%	14%	14%	7%	1%	0%
Capital Humano	5%	5%	5%	1%	2%	1%
Horas por trabalhador/a	7%	7%	1%	-1%	-1%	1%
Número de trabalhadores/as	0%	1%	5%	0%	-8%	6%

Fonte: Cálculos de Pedro Bação com base em dados da AMECO e das PWT.

Dinâmica demográfica

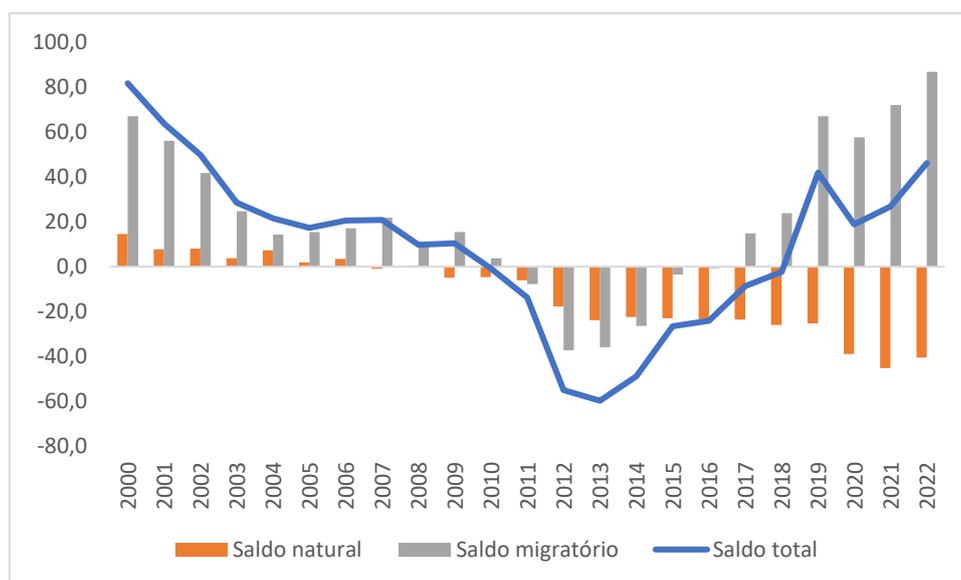
Os dados dos Censos de 2021 do INE confirmaram a dinâmica demográfica negativa da população portuguesa, tendo-se registado entre 2011 e 2021 uma diminuição da população total (-1,5%). A redução da população na segunda década dos anos 2000 resultou de saldos naturais e migratórios negativos – ver **Gráfico 2**. Refletindo a quebra na natalidade nas últimas décadas, os saldos naturais foram-se deteriorando, tornando-se negativos ao longo da última década, e de forma mais pronunciada após a pandemia-Covid 19.⁶ Os saldos migratórios foram negativos entre 2011 e 2016, mas recuperaram de forma muito significativa a partir de 2017, tendo atingido um valor positivo de 87 mil em 2022, e contribuído para que a população portuguesa voltasse a aumentar desde 2019. Estes resultados ilustram a importância da imigração para fazer face ao desafio demográfico que Portugal tem pela frente nos próximos anos. De acordo com o *Ageing Report 2021* da Comissão Europeia, a população portuguesa deverá diminuir de 10,3

⁶ Ver Parecer do CES *A Natalidade em Portugal: uma questão política, económica e social*. Consultar [aqui](#).



milhões em 2019 para 8,5 milhões em 2070. Estas previsões baseiam-se na hipótese de que os fluxos migratórios serão insuficientes para contrariar os efeitos negativos das baixas taxas de natalidade e do aumento das taxas de mortalidade associadas ao envelhecimento da população portuguesa.

Gráfico 2. Saldos populacionais anuais: saldo total, saldo natural e saldo migratório



Fonte: Pordata, com base em dados do INE

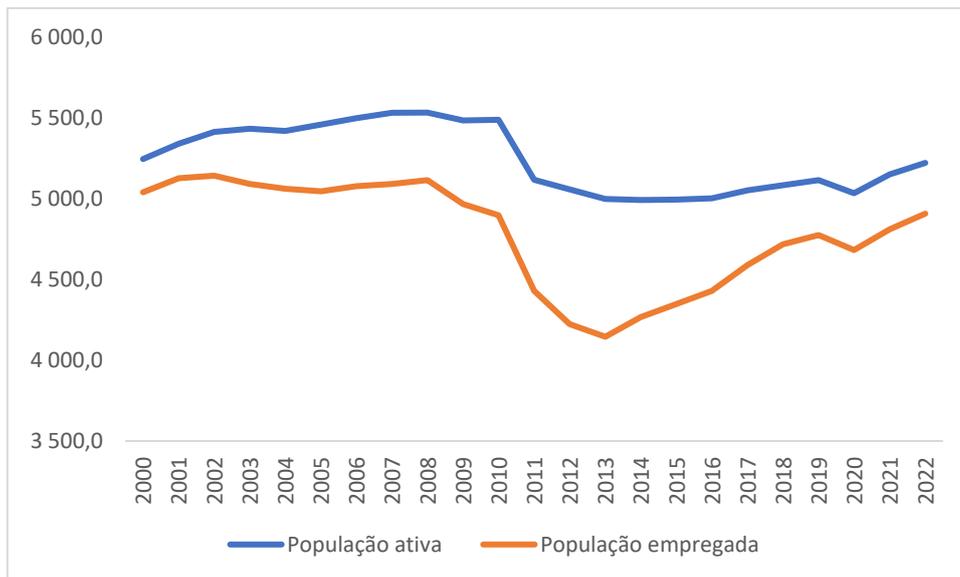
O rápido envelhecimento da população é outra dimensão muito desafiante para a sociedade e para a economia portuguesas. Por exemplo, o Índice de Envelhecimento, que nos dá o número de pessoas com 65 ou mais anos por cada 100 pessoas menores de 15 anos, aumentou de 98,8 em 2000 para 183,5 em 2022. Por outro lado, a queda da taxa de natalidade poderá vir a resultar numa diminuição muito significativa da população ativa (em cerca de 20% até 2050, de acordo com o *Ageing Report de 2021*).

O **Gráfico 3** apresenta a evolução da população ativa e da população empregada a tempo completo e parcial, entre 2000 e 2022. A população ativa diminuiu de 5,5 milhões em 2008 para 4,9 milhões em 2014, refletindo os fluxos migratórios muito negativos durante a crise financeira internacional e a crise da dívida da Área do Euro, tendo recuperado para 5,2 milhões em 2022.



O efeito daquelas crises económicas é ainda mais visível nos números da população empregada, que diminuiu de 5,1 milhões em 2008 para 4,1 milhões em 2013, ano em que a taxa de desemprego superou os 16%. Nos anos seguintes o emprego recuperou de forma sustentada, tendo alcançado o valor de 4,9 milhões em 2022.

Gráfico 3. População ativa e população empregada, 2000-2022, Portugal



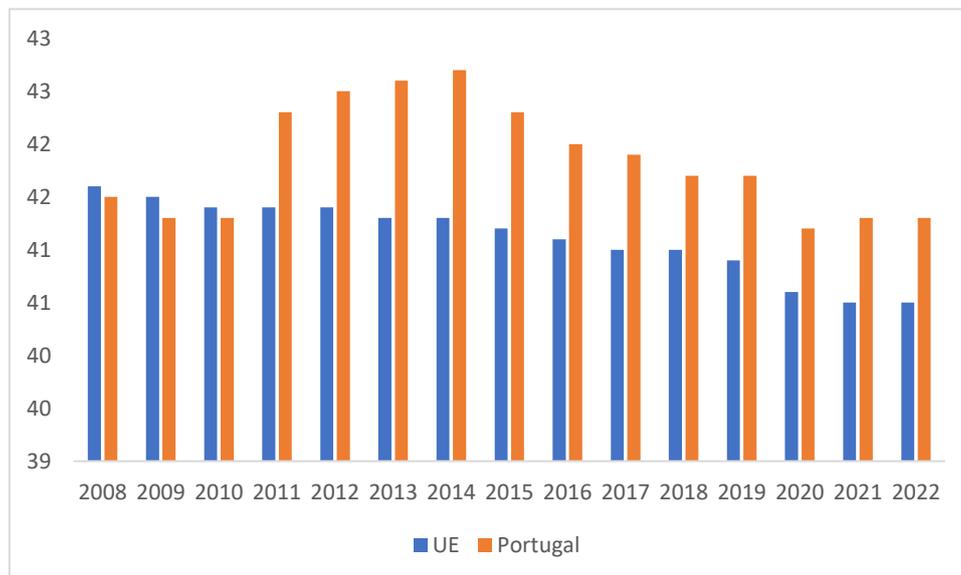
Fonte: Pordata, com base em dados do INE

Em termos de horas semanais de trabalho, as mudanças implementadas durante o Programa de Assistência Económica e Financeira assinado entre o Governo português, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Central Europeu e a Comissão Europeia, resultaram num aumento do número de horas de trabalho relativamente à média da UE no período 2011-2014, com o aumento para 40 horas para a função pública (revertido em 2016) – ver **Gráfico 4**. Em 2022, Portugal era o quinto país da UE com maior número de horas médias de trabalho por semana, com 41,3 horas (incluindo apenas trabalhadores/as a tempo completo). A média da UE era de 40,5 horas. Uma carga horária semanal elevada, para além dos efeitos negativos na conciliação da vida pessoal e familiar com a atividade profissional, pode



também prejudicar o desempenho dos/as trabalhadores/as, com efeitos negativos na produtividade.

Gráfico 4. Horas de Trabalho Semanais em Portugal e na UE



Fonte: Eurostat⁷

Para o resultado do processo produtivo, além do número de trabalhadores/as, são também relevantes os níveis educacionais dos e das trabalhadoras.

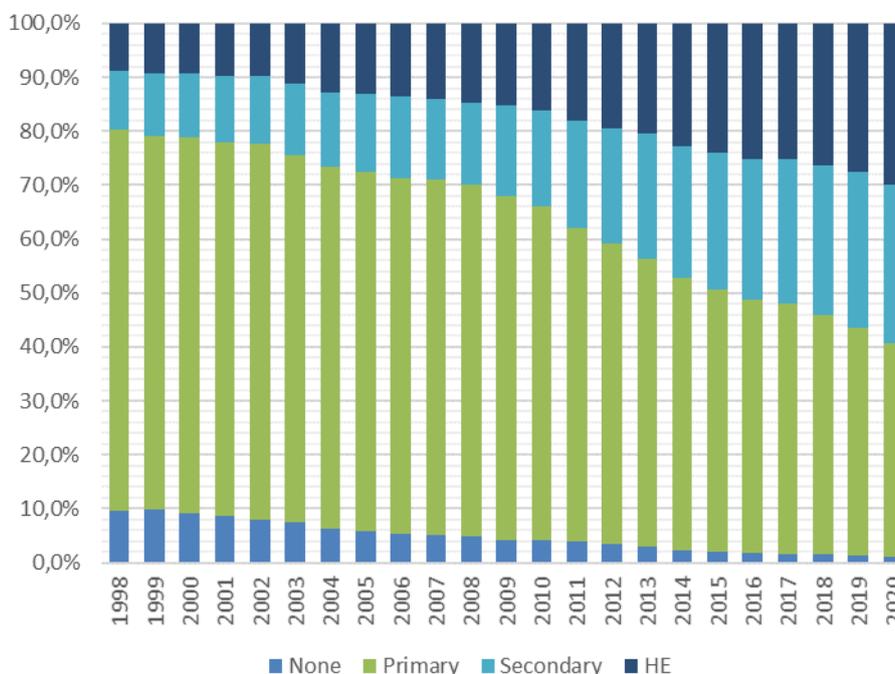
Qualificações

Nas últimas décadas, o número médio de anos de escolaridade dos e das portuguesas aumentou a um ritmo acelerado. A educação tem vindo a aumentar tanto em termos absolutos (i.e., em termos do número de anos de escolaridade), como em termos de percentagem dos e das trabalhadoras com ensino superior no total dos e das trabalhadoras, como o **Gráfico 5** evidencia.

⁷ Consulta [aqui](#).



Gráfico 5. Níveis de educação da força de trabalho, Portugal



Fonte: Alexandre (Coord.), 2021, FFMS, com dados dos QPs, MTSSS

Deve ainda salientar-se que o aumento nos níveis de escolaridade ocorreu em todos os setores da economia portuguesa – ver o **Quadro 3**.

Quadro 3. Evolução da Escolaridade por Setor em Portugal, %

Setor	Educação Básica		Ensino Superior	
	2006	2019	2006	2019
Alimentação, bebidas e tabaco	81,5	63,4	5,6	10,9
Têxtil, vestuário e calçado	90,4	75,4	2,3	5,2
Madeira, cortiça, papel	72,1	53,5	10,2	19,3
Indústria de produtos não metálicos	74,2	54,2	9,3	16,5
Indústria de produtos metálicos	75,8	53,2	7,4	14,6
Indústria de mobiliário	86,6	69,7	3,1	8,5
Eletricidade, gás e água	53,5	34,2	22,0	34,1
Construção	82,1	71,7	6,4	9,6
Comércio grossista e de retalho	64,0	44,2	8,5	16,1
Alojamento e restauração	79,2	57,4	2,9	7,3
Transporte e comunicação	68,0	51,1	8,5	14,0



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

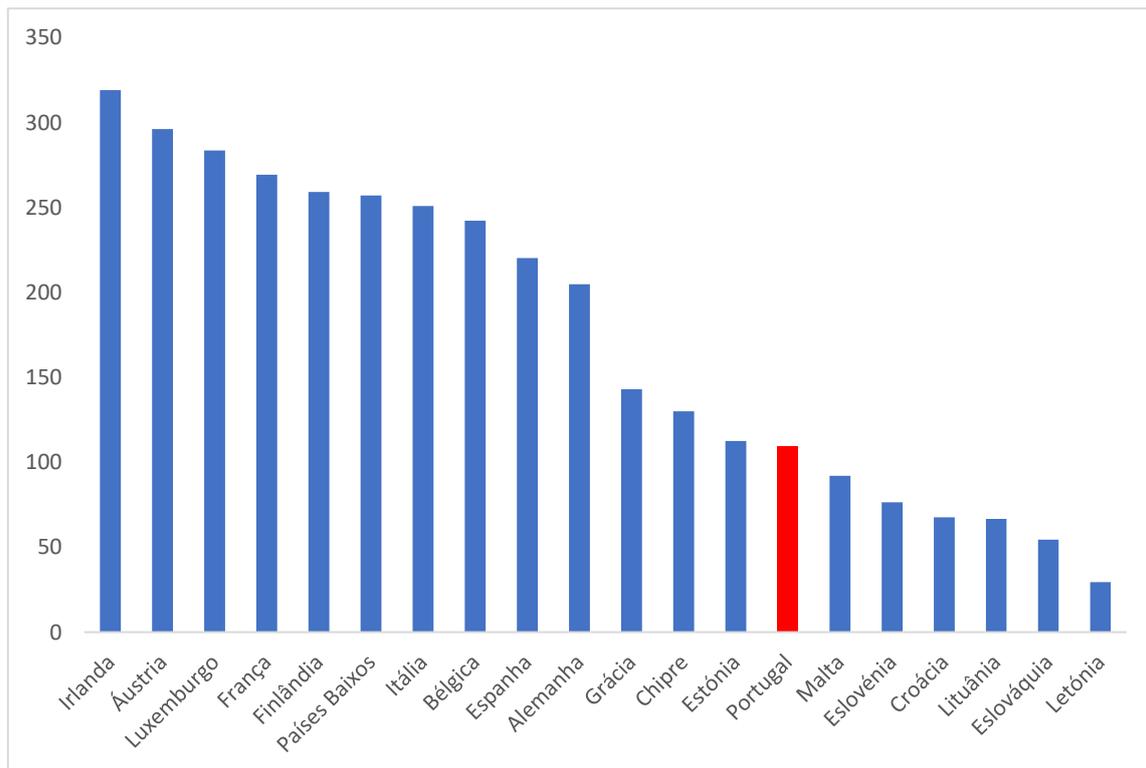
Correio e telecomunicação	38,6	25,8	25,6	31,3
Imobiliário	52,1	33,3	18,8	34,3
Educação	31,9	18,9	45,9	54,7
Saúde e trabalho social	42,8	26,1	31,0	41,0
Outro trabalho comunitário e	62,2	42,1	12,8	24,1

Fonte: Alexandre et al. (2022)

Investimento e stock de capital por trabalhador/a

O PIB *per capita* e a produtividade aparente do trabalho dependem da disponibilidade de equipamentos e infraestruturas. No caso da economia portuguesa, o *stock* de capital por trabalhador/a está entre os mais baixos da Área do Euro, correspondendo a 53% do alemão – ver **Gráfico 6**.

Gráfico 6. Stock de capital líquido por trabalhador/a, 2021, preços de 2015



Fonte: AMECO, Comissão Europeia

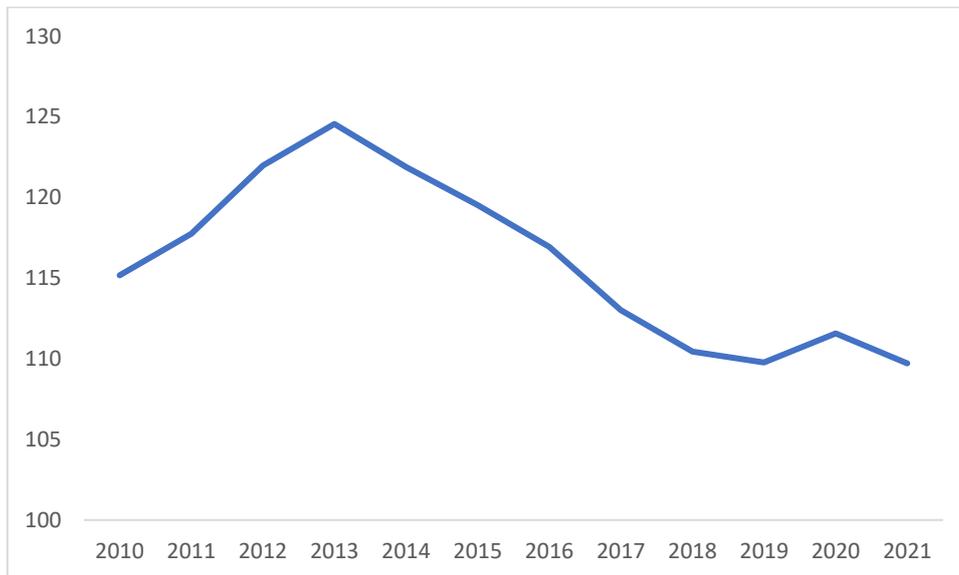
Os dados relativos à evolução do *stock* de capital por trabalhador/a mostram que desde 2012 esse rácio tem vindo a diminuir – ver **Gráfico 7**. A redução do *stock* de capital por trabalhador/a resulta da baixa taxa de investimento, que



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

durante um longo período foi insuficiente para repor a depreciação do capital, e, nos últimos anos, para acompanhar o forte aumento do emprego.

Gráfico 7. Stock de capital líquido por trabalhador/a, Portugal, preços de 2015

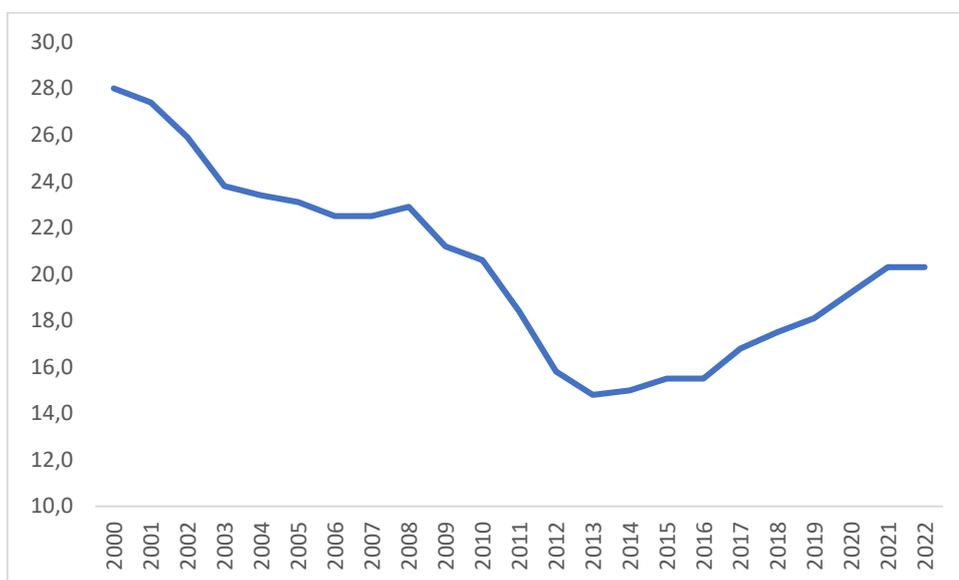


Fonte: AMECO, Comissão Europeia

O investimento em capital é o veículo para a introdução de novas tecnologias nas empresas e, assim, para o crescimento da produtividade. O **Gráfico 8** mostra que a formação bruta de capital fixo (FBCF) apresentou uma trajetória descendente desde o início dos anos 2000, que se acentuou entre 2008 e 2013, com a crise financeira internacional e a crise da dívida. Entre 2000 e 2013, a FBCF em percentagem do PIB diminuiu de 28% para 15%. Desde 2013, registou-se uma recuperação, mais acentuada a partir de 2016. Em 2022, a FBCF ultrapassou os 20% do PIB.



Gráfico 8. Formação bruta de capital fixo em % do PIB



Fonte: Pordata, INE.

Ainda em relação à FBCF é importante salientar a alteração registada na sua composição durante os anos 2000. O investimento do Estado, que na primeira década representou aproximadamente 20% da FBCF, na última década tem-se ficado por uma percentagem em torno dos 12%. A redução do investimento público foi um dos principais instrumentos no processo de ajustamento que se seguiu à crise das dívidas soberanas, tendo atingido um valor mínimo de 1,5% do PIB em 2016. No entanto, concluído o processo de ajustamento, o investimento público manteve-se em valores historicamente baixos, sempre inferiores a 3% do PIB (Eurostat). Como alertava o economista Miguel Faria e Castro, da Reserva Federal de St. Louis, as baixas taxas de investimento público têm resultado numa forte redução do stock de capital público, tendo este diminuído de 77% do PIB em 2013 para 57% em 2022 (AMECO, Comissão Europeia).

O investimento das famílias, fundamentalmente em habitação, que representava cerca de 30% da FBCF no início dos anos 2000, caiu para valores em torno dos 20% na última década. Finalmente, o investimento das empresas não financeiras tem vindo a ganhar importância, tendo aumento de cerca



de 50% da FBCF no início dos anos 2000 para valores sempre superiores a 65% da FBCF total desde 2014. Numa análise recente⁸, com base nos resultados do Inquérito ao Investimento do Banco Europeu de Investimento (EIBIS), conclui-se que Portugal nos últimos anos apresentou uma evolução de investimento empresarial e produtividade que compara com a da UE, excetuando nos períodos de crises económicas e/ou financeiras. Os resultados do EIBIS permitem concluir que, entre 2016 e 2022, tanto as empresas portuguesas como as empresas da UE27, têm direcionado uma grande parte do investimento para o propósito de substituição, em áreas como a maquinaria e equipamento, sendo uma menor parte do investimento dirigida para áreas com impactos mais significativos na produtividade como o desenvolvimento de novos produtos e/ou serviços e em ativos intangíveis como I&D, software, formação e processos de negócios.

Finalmente, ainda em relação ao investimento empresarial, é importante salientar o elevado endividamento das empresas portuguesas e a excessiva dependência do financiamento bancário, que privilegia os investimentos de curto prazo e de baixo risco, e as empresas com ativos que podem servir de garantia bancário. Assim, a escassez de instrumentos de financiamento de longo prazo e dirigidos a novas empresas inovadoras continua a ser um constrangimento à reestruturação da economia portuguesa e ao seu crescimento.⁹

A evolução da produtividade aparente do trabalho

A economia portuguesa está entre as que apresentam mais baixos níveis e taxas de crescimento da produtividade aparente do trabalho. Entre os países da UE, em 2021, Portugal estava na quinta pior posição em termos de

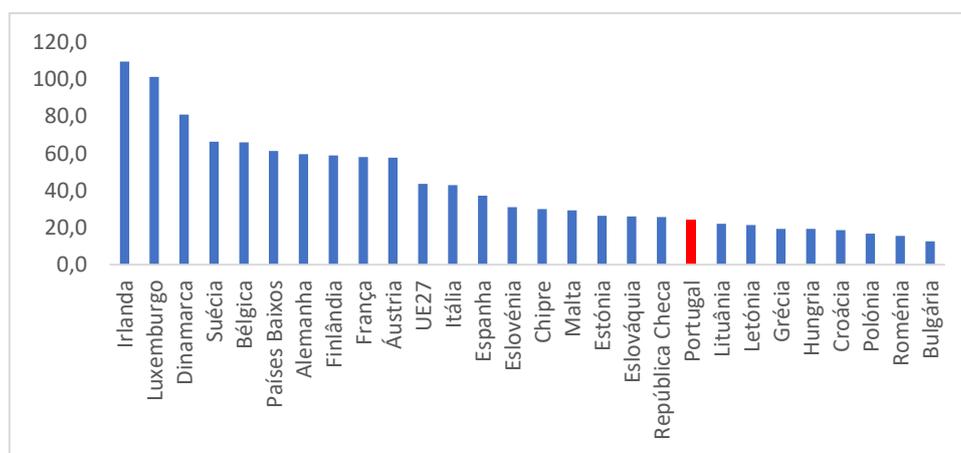
⁸ Costa, Mariana (2023), O Paradoxo da Produtividade na ótica do Investimento Empresarial: Uma Análise Através do EIBIS. Tema Económico n.º 117, Gabinete de Estratégia e Estudos da Economia e do Mar. Consulta [aqui](#).

⁹ OECD (2020). OECD Capital Market Review of Portugal 2020: Mobilizing Portuguese Capital Markets for Investment and Growth. OECD Capital Market Series. Consulta [aqui](#).



produtividade do trabalho por hora de trabalho, em PPS. A análise em euros, apresentada no **Gráfico 9**, confirma que Portugal faz parte do grupo de países com menor produtividade do trabalho. O valor gerado por uma hora de trabalho em Portugal, em 2021, era de 24€, que comparava com 44€ na UE, 37€ em Espanha, 60€ na Alemanha e 81€ na Dinamarca.

Gráfico 9: Produtividade do trabalho por hora de trabalho (Euro), 2021, UE



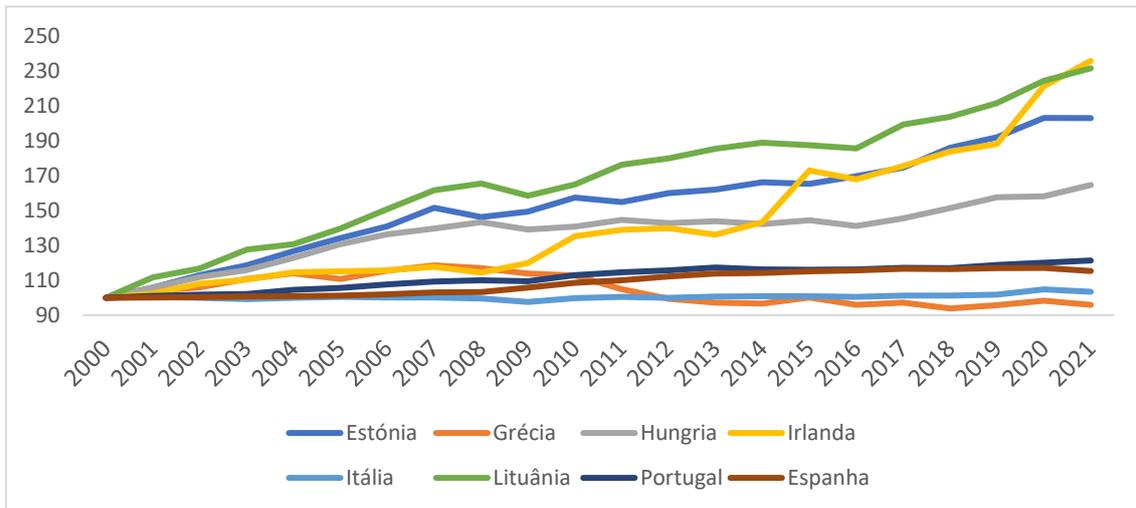
Fonte: Eurostat, Comissão Europeia

Por outro lado, Portugal pertence também ao grupo dos países da UE com mais baixo crescimento da produtividade real do trabalho – ver **Gráfico 10**. Entre 2000 e 2021, Portugal, juntamente com a Grécia, a Itália e Espanha, pertence ao grupo de países com pior desempenho em termos de crescimento da produtividade.

O baixo crescimento da produtividade do trabalho em Portugal é preocupante porque, como vimos acima, os seus níveis absolutos são muito baixos relativamente à média da UE e, no longo prazo, ao nível macroeconómico, o crescimento dos salários reais está correlacionado com o crescimento da produtividade do trabalho.



Gráfico 10. Produtividade Real do Trabalho na Europa, em Índice, 2000=100



Fonte: OCDE

2.2. Produtividade e salários

O crescimento da produtividade é uma condição necessária, mas não suficiente, para o crescimento sustentado dos salários. Quando o crescimento dos salários não é acompanhado do crescimento da produtividade as condições de competitividade das empresas deterioram-se, podendo pôr em causa a sua sobrevivência. De facto, os dados mostram a existência de uma correlação positiva entre produtividade e salários: países com níveis de produtividade mais elevados apresentam níveis de salários reais mais elevados. A existência de um círculo virtuoso entre crescimento da produtividade e dos salários reais, em que a valorização salarial gera um incentivo a ganhos adicionais de produtividade, requer uma distribuição justa dos ganhos de produtividade entre o capital e o trabalho.

A forma como os ganhos de produtividade, nomeadamente os que resultam de inovações tecnológicas, se refletem nos salários e no bem-estar dos e das trabalhadoras depende da sua natureza e da regulação das relações de trabalho e da distribuição do rendimento gerado na atividade produtiva. Com o objetivo de alinhar o crescimento da produtividade do trabalho e o



crescimento dos salários reais e reequilibrar a repartição da riqueza produzida, fazendo convergir com a média da UE o peso das remunerações no PIB, em outubro de 2022, o Governo português assinou em sede de concertação social um *Acordo de Médio Prazo para a Melhoria dos Salários, dos Rendimentos e da Competitividade*.¹⁰

Crescimento da produtividade e dos salários

Existem alguns sinais de que nas últimas décadas possa ter ocorrido uma desconexão entre o crescimento dos salários reais e da produtividade em muitos países desenvolvidos.¹¹ Esta desconexão pode estar relacionada com a redução do peso dos rendimentos do trabalho no PIB, que tem sido observada em muitos países desenvolvidos desde a década de 1970. Esta redução tem sido atribuída a diversos fatores, desde a exposição ao comércio internacional, à redução do custo do capital e à redução da concorrência, bem como a mudanças nas instituições do mercado de trabalho e no salário mínimo.¹² O Gráfico 11 mostra uma diminuição do peso dos rendimentos do trabalho no PIB entre 2002 (48,2%) e 2016 (43,5%), tendo recuperado para 48,4% em 2020. Em 2022, registou-se um decréscimo para 47,2%, em parte explicado pela elevada taxa de inflação e pela redução dos salários reais.

¹⁰ Pode ser consultado aqui: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3D%3DBQAAAAB%2BLCAAAAAAABAAzNDYytgQAou18NAUAAAA%3D>

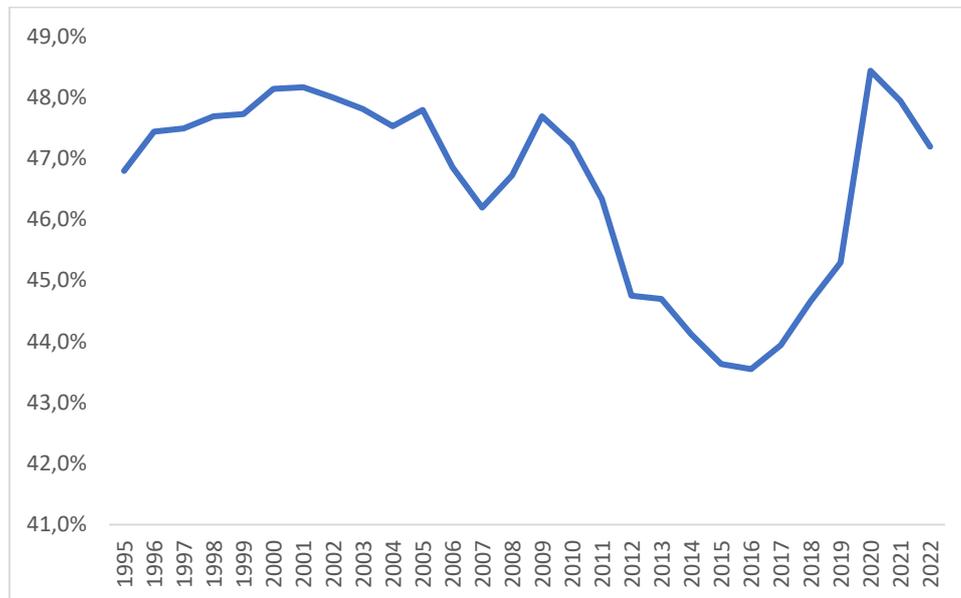
¹¹ Ver, por exemplo, Andreas Teichgraber and John Van Reenen (2023). Have productivity and pay decoupled in the UK? https://www.productivity.ac.uk/wp-content/uploads/2022/01/TeichgraberIPM_41.pdf

¹² Ver, por exemplo, Autor, D., D. Dorn, L. Katz, C. Patterson and J. Van Reenen (2020). The fall of the labor share and the rise of superstar firms. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 135, 2, pp. 645-709.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Gráfico 11. Remunerações dos trabalhadores, em percentagem do PIB, Portugal, 1995-2022

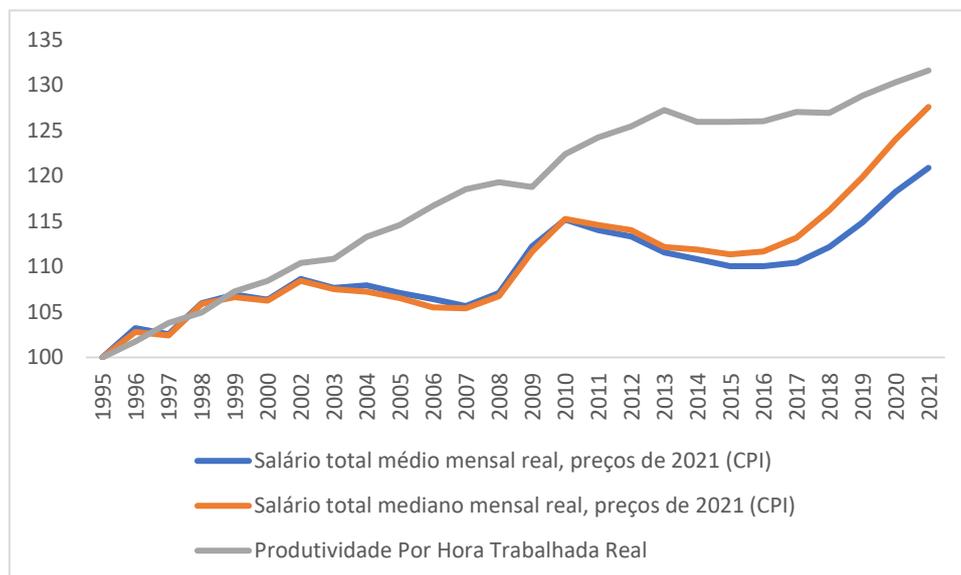


Fonte: AMECO, Comissão Europeia

O **Gráfico 12** apresenta os dados do crescimento da produtividade real do trabalho e dos salários reais médio e mediano para o período 1995-2021. Os dados mostram uma desconexão do crescimento da produtividade real do trabalho e dos salários médio e mediano reais a partir do início dos anos 2000. Os dados mostram que entre 2000 e 2021 a produtividade real do trabalho cresceu 21,3% e os salários médio e mediano reais cresceram 13,7% e 20,1%, respetivamente. Quando consideramos apenas o período pós-crise da dívida concluímos que a produtividade real do trabalho cresceu apenas 3,4% e os salários médio e mediano reais cresceram 8,3% e 13,7%, respetivamente. O maior crescimento do salário mediano relativamente ao médio real poderá estar associado às políticas de aumento do salário mínimo.



Gráfico 12. Produtividade do trabalho real, salários médio e mediano real, 1995-2021



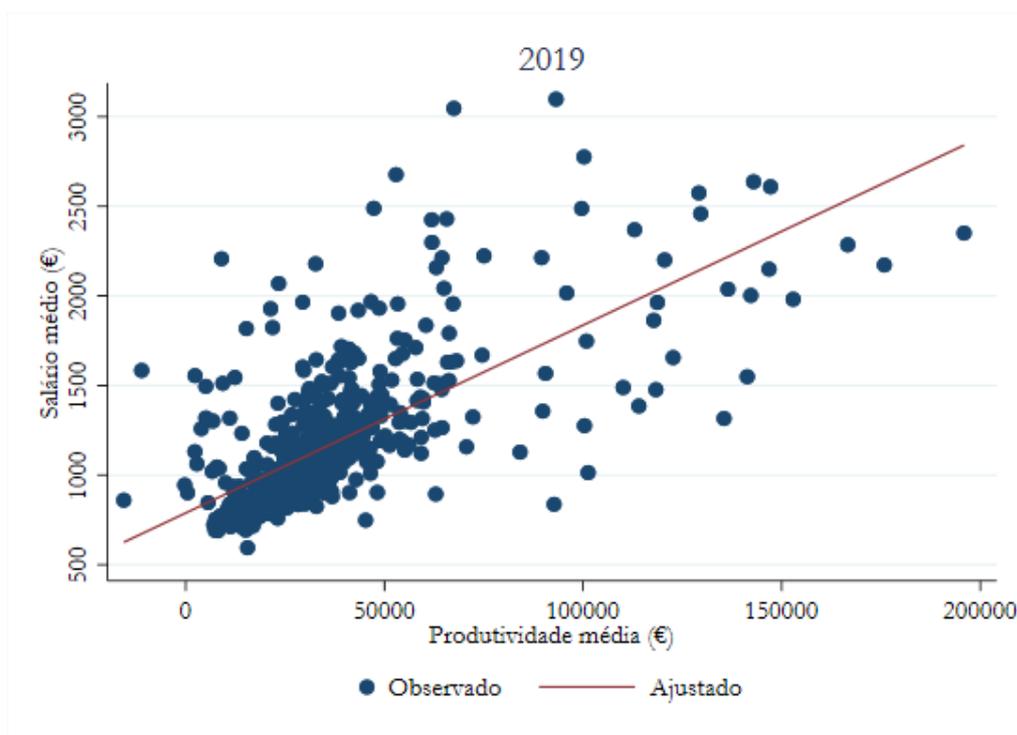
Fonte: Cálculos de Miguel Portela com dados dos Quadros de Pessoal e OCDE

Outra forma de mostrar a relação positiva entre produtividade e salários é analisando esta relação ao nível dos diferentes setores de atividade. O **Gráfico 13** mostra os dados da produtividade do trabalho e dos salários médios reais para os setores de atividade da economia portuguesa, com a CAE a 4 dígitos (426 setores). Estes dados mostram uma correlação positiva entre produtividade e salários, isto é, os setores com níveis de produtividade mais elevada apresentam salários médios reais mais elevados.

Os dados ao nível setorial mostram também a importância da especialização económica para o nível de produtividade da economia e para o nível dos salários reais: uma maior preponderância na estrutura produtiva de setores de elevada produtividade contribui para uma produtividade média da economia e para salários médios reais mais elevados.



Gráfico 13. Produtividade e salários reais, setores de atividade, Portugal, 2019



Fonte. Cálculos de Miguel Portela (UMinho) com dados do SCIE, INE e Quadros de Pessoal, MTSSS.

O **Quadro 4** mostra a taxa de crescimento da produtividade do trabalho e dos salários médios dos e das trabalhadoras por conta de outrem, entre 2012 e 2019, utilizando dados ao nível setorial (CAE a 2 dígitos). Os dados mostram uma grande disparidade nas taxas de crescimento da produtividade do trabalho e dos salários reais ao nível setorial. Por outro lado, na maioria dos 17 setores considerados a taxa de crescimento da produtividade do trabalho foi superior à taxa de crescimento do salário médio do setor. Apenas em 4 setores – ‘Alimentação, bebidas e tabaco’, ‘Têxtil, vestuário e calçado’, ‘Madeira, cortiça, papel’ e ‘Transporte, armazenamento e comunicações’ – os salários médios cresceram mais do que a produtividade do trabalho no período 2012-2019.



Quadro 4. Taxa de crescimento da produtividade do trabalho e do salário médio real por setor de atividade, 2012-2019

	Produtividade real do trabalho	Salário médio real
Agricultura, pescas e extração	33%	8%
Alimentação, bebidas e tabaco	11%	16%
Têxteis, vestuário e calçado	14%	21%
Madeira, cortiça, papel, exceto mobiliário	-18%	13%
Produção de produtos não metálicos	23%	13%
Produção de produtos de metal	27%	17%
Produção de mobiliário e outras manufaturas	50%	25%
Fornecimento de eletricidade, gás e água	8%	4%
Construção	74%	17%
Comércio por grosso e a retalho; reparação de veículos, motociclos	39%	16%
Hotéis e restaurantes	97%	27%
Transporte, armazenamento e comunicações	4%	12%
Imobiliário, aluguer e atividades empresariais	41%	10%
Educação	21%	-6%
Saúde e serviços sociais	13%	0%
Outras atividades de serviços pessoais	38%	5%

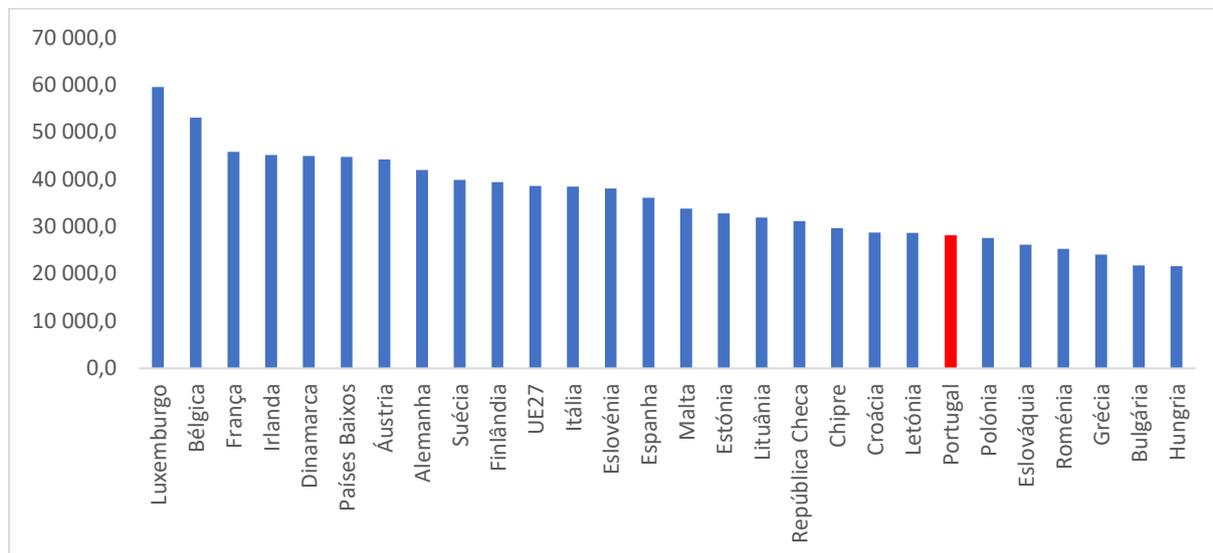
Fonte. Cálculos de Miguel Portela (UMinho) com dados do SCIE, INE e Quadros de Pessoal, MTSSS.

2.3. Salários, desigualdade e pobreza

Os salários dos e das trabalhadoras portuguesas estão entre os mais baixos da UE. No **Gráfico 14** apresentam-se os dados da remuneração média dos e das trabalhadoras por conta de outrem na UE, em paridade de poder de compra. Os dados mostram que a remuneração média dos e das trabalhadoras portuguesas (28,1 mil euros), em PPS, é das mais baixas da UE.



Gráfico 14. Remuneração média dos/as trabalhadores/as por conta de outrem (PPS), 2021



Fonte: Pordata, Eurostat

Dado o seu baixo nível absoluto e relativo, o aumento dos salários torna-se uma prioridade para a sociedade portuguesa. No contexto da UE, um espaço de livre circulação de pessoas, como os dados da emigração de trabalhadores/as qualificados/as têm mostrado, o facto de os salários em Portugal serem baixos relativamente aos dos outros Estados Membros cria desafios à atração de trabalhadores/as.

Salários e condições de vida condignas

Por outro lado, os dados relativos ao nível absoluto de rendimento também mostram a importância de melhorar os rendimentos dos/as trabalhadores/as de forma a garantir qualidade do emprego e condições de vida condignas. Por exemplo, o rendimento duma parte significativa da população é de tal forma baixo que não impedia que, em 2021, 11,2% dos e das trabalhadoras se encontrassem numa situação de risco de pobreza (UE-27 e Área do Euro 8,9%),



colocando Portugal na sétima posição mais elevada na UE-27.¹³ Um estudo da Fundação La Caixa, utilizando dados do Inquérito às Condições de Vida e Rendimento (ICOR) de 2021, mostra que em 2019 10% dos/as trabalhadores/as estavam em risco de pobreza (9% na EU-27). Os/as autores/as mostram também que a pobreza afeta quatro vezes mais as pessoas que trabalham por conta própria (28,9% vs. 7,7% dos que trabalham por conta de outrem), três vezes mais as que trabalham a tempo parcial (29,6% vs. 9,0% para tempo inteiro) e duas vezes mais as que têm contratos temporários, o que sugere a existência de uma associação entre precariedade laboral e pobreza. Assim, este estudo mostra que as condições contratuais e a forma de inserção no mercado de trabalho são muito relevantes para a qualidade das condições de vida dos/as trabalhadores/as.^{14 15}

Desigualdade salarial

Um estudo recente do Banco de Portugal descreve a evolução da distribuição dos salários em Portugal no período 2006-2020, utilizando dados para os e as trabalhadoras por conta de outrem do setor privado.¹⁶ De acordo com esse estudo, entre 2006 e 2020, o crescimento médio anual do salário médio foi de 1%. Os resultados dessa análise mostram uma redução da desigualdade salarial em Portugal, em resultado do aumento significativo dos salários mais baixos (percentil 10). O crescimento médio anual do salário real do percentil 10 e do percentil 90 foi 2,3% e 0,5%, respetivamente. Em resultado do maior crescimento dos salários mais baixos, entre 2006 e 2020, o rácio entre os percentis 90 e 10 da distribuição dos salários diminuiu de 4,1 para 3,2. Naquele

¹³ Este indicador, do Eurostat, mede a percentagem de pessoas que estão empregadas e têm um rendimento disponível equivalente abaixo do limiar de risco de pobreza, que é fixado em 60 % do rendimento disponível equivalente mediano nacional (após transferências sociais). Ver

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/SDG_01_41/default/table?lang=en&category=sdg.sdg_08

¹⁴ Bruno P. Carvalho, Mariana Esteves, Miguel Fonseca e Susana Peralta (2022). Pobreza no Trabalho: o papel dos rendimentos e da situação familiar. Portugal Balanço Social 2022 – Nota intercalar. Fundação La Caixa.

¹⁵ Ver também Fernando Diogo, coord. (2021). *A pobreza em Portugal: Trajetos e quotidianos*. FFMS. A consulta do estudo completo e do livro relativo aos trabalhadores/as pobres (Anexo IV e Peralta, S., B. Carvalho e M. Fonseca (2023). Portugal, Balanço Social, Nova SBE e Fundação La Caixa.

¹⁶ Félix, S., F. Martins, D. Seward e M. Silva (2023). A distribuição dos salários em Portugal no período 2006-2020. Boletim Económico, março. Banco de Portugal.



período, nos países da Área do Euro, registou-se uma redução generalizada da desigualdade salarial medida pelo rácio dos 10% com salários mais elevados (P90) e os 10% com salários mais baixos (P10). Naquele período, e de acordo com aquela medida, Portugal e a Finlândia foram os países que registaram maior diminuição da desigualdade salarial.

A diminuição da desigualdade de rendimentos também é visível nos dados do índice de Gini: entre 2006 e 2020, o índice de Gini diminuiu de 38 para 31 (Pordata). No entanto, é importante notar que apesar da redução registada, em 2022, Portugal tinha o 5^a valor mais elevado do índice de Gini da UE (a Bulgária destacava-se com o valor mais elevado, 38,4).

Como é referido naquele estudo do Banco de Portugal, no século XXI, a economia portuguesa foi afetada por várias recessões.¹⁷ O forte e prolongado impacto da crise financeira internacional e da crise da dívida na economia portuguesa justifica que se analise o crescimento dos salários em subperíodos, distinguindo o período pós-crise iniciado em 2013 – ver **Quadro 5**.

Quadro 5. Taxa de crescimento do salário real, a preços de 2006

	P10	Média	Mediana	P90	Salário Mínimo
2006-2020	38%	15%	18%	8%	36%
2006-2012	9%	0%	1%	-2%	19%
2012-2020	27%	14%	18%	10%	14%

Fonte: Cálculos próprios utilizando dados disponibilizados por Félix et al. (2023)

De facto, entre 2006 e 2012, apenas os salários mais baixos (P10) registaram crescimento real (9%), tendo o salário médio e mediano estagnado, e os salários mais elevados (P90) sofrido uma quebra de 2%. No período 2012-2020, os salários reais médio e mediano aumentaram 14% e 18%, respetivamente. A

¹⁷ Ver Datação dos Ciclos Económicos da Fundação Francisco Manuel dos Santos: <https://www.ffms.pt/pt-pt/estudos/crises-na-economia-portuguesa>



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

desigualdade salarial, medida pela diferença entre o P90 e o P10, manteve a trajetória descendente, mas no período 2012-2020 os salários mais elevados já registaram um ligeiro crescimento (10%).

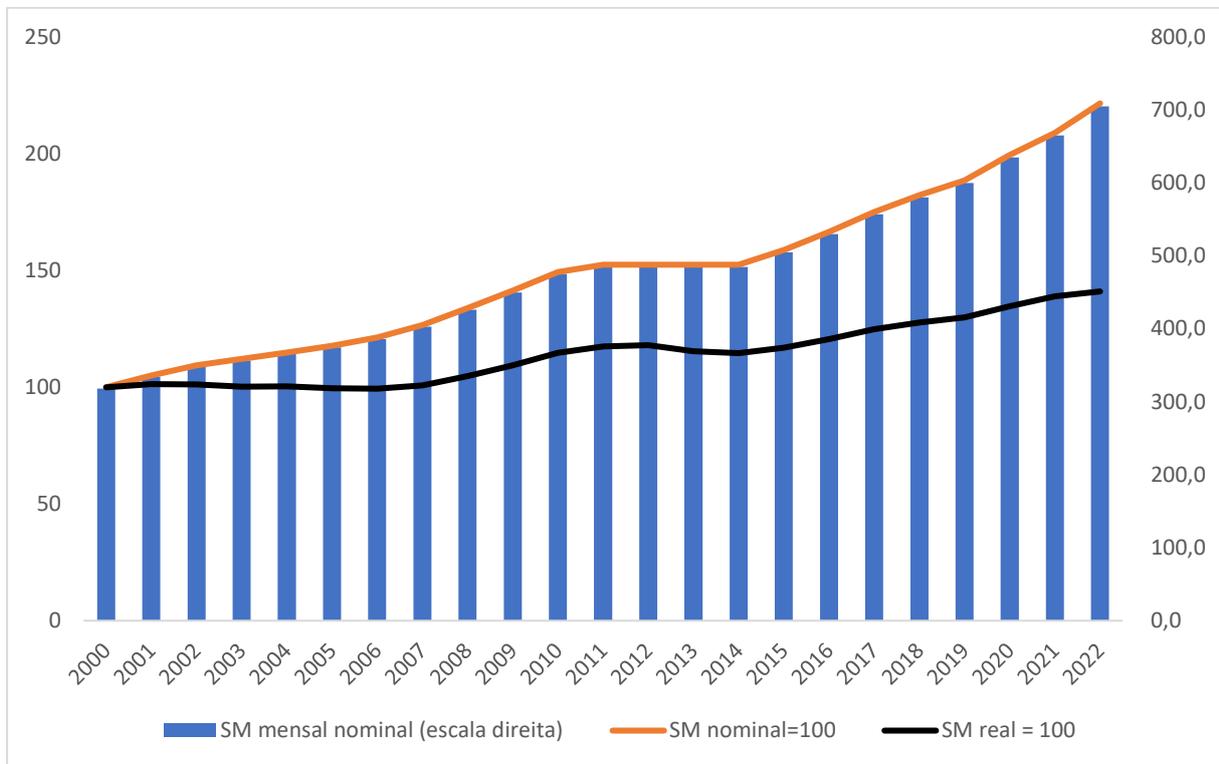
O retorno do investimento em educação

No período analisado pelo estudo do Banco de Portugal, no crescimento dos salários, destaca-se o grupo dos e das trabalhadoras mais jovens e com o ensino básico, o que deverá ser explicado pela elevada incidência do salário mínimo nesse grupo de trabalhadores. De facto, como se salienta naquele estudo, o crescimento médio anual de 4,7% do salário mínimo, entre 2015 e 2020, foi um dos fatores que mais contribuiu para a redução da desigualdade salarial em Portugal nos últimos anos.

No Gráfico 15 podemos ver a evolução do salário mínimo mensal desde o ano 2000. Em termos nominais, entre 2000 e 2022, o salário mínimo cresceu 121%, correspondendo a um crescimento de 41% do salário real.



Gráfico 15. Evolução do salário mínimo nominal e real



Fonte: Cálculos próprios com dados da Pordata / INE.

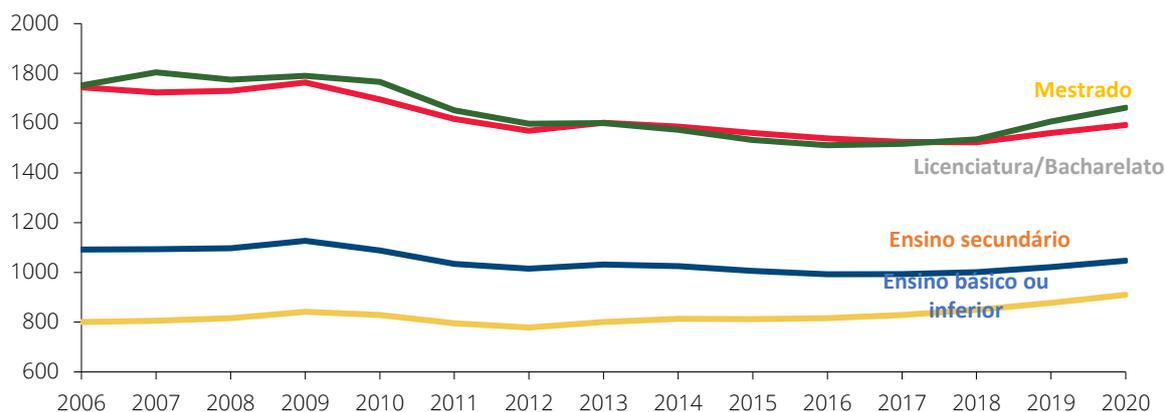
O investimento em educação absorve uma parte muito relevante dos recursos das famílias com filhos/as, exigindo um grande esforço financeiro. O Estado tem também realizado um investimento muito significativo em educação nas últimas décadas. Uma das dimensões mais relevantes do retorno do investimento em educação é o seu impacto nos salários. Assim, é importante analisar a evolução dos salários para trabalhadores/as com diferentes níveis de escolaridade.

O estudo do Banco de Portugal referido acima analisa também a evolução salarial, no período 2006-2020, por nível de escolaridade – ver **Gráfico 16**. Naquele período, destaca-se a queda do salário real dos/as trabalhadores/as com ensino superior e secundário. Em 2020, o salário real dos/as trabalhadores/as com ensino superior era inferior em 134 euros ao observado em 2006. O prémio salarial de um/a trabalhador/a com um diploma do ensino superior relativamente a um/a trabalhador/a com o ensino secundário



diminuiu de 60% em 2006 para 52% em 2020. Apesar da redução do prémio salarial, em parte explicada pelo enorme aumento da oferta de diplomados do ensino superior nas últimas décadas, é importante salientar que o prémio salarial da educação é ainda elevado no contexto da OCDE. Por exemplo, utilizando dados dos Quadros de Pessoal (MTSSS), em 2021, o ganho médio mensal por níveis de habilitações é, de um modo geral, tanto mais elevado quanto maior o nível de escolaridade, variando entre os 849,53€, para os/as trabalhadores/as que tinham habilitações inferiores ao 1º ciclo do ensino básico e os 2.797,56€, para os/as trabalhadores/as que possuíam doutoramento.

Gráfico 16. Evolução do salário médio real por nível de escolaridade



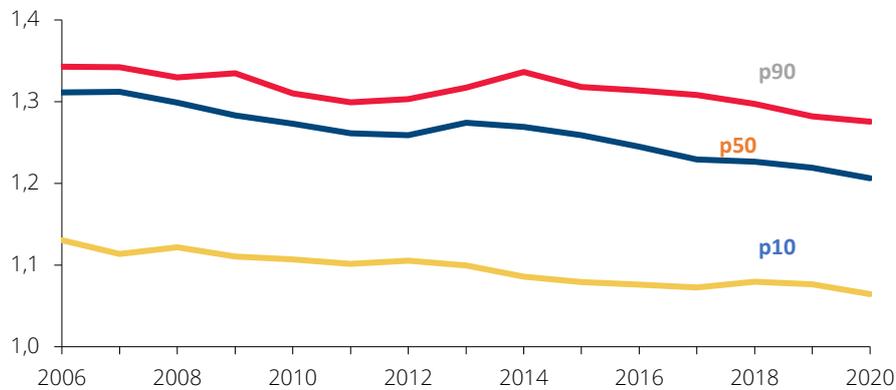
Fonte: Félix et al. (2023), Boletim Económico, março, Banco de Portugal

Desigualdade de Género

Outra dimensão muito relevante da desigualdade salarial é a desigualdade salarial entre homens e mulheres. De acordo com o estudo do Banco de Portugal referido acima, também esta forma de desigualdade diminuiu ao longo da última década, tanto no salário mediano, como nos percentis 10 e 90 – ver **Gráfico 17**.



Gráfico 17. Desigualdade salarial entre homens e mulheres



Fonte: Félix et al. (2023), Boletim Económico, março, Banco de Portugal

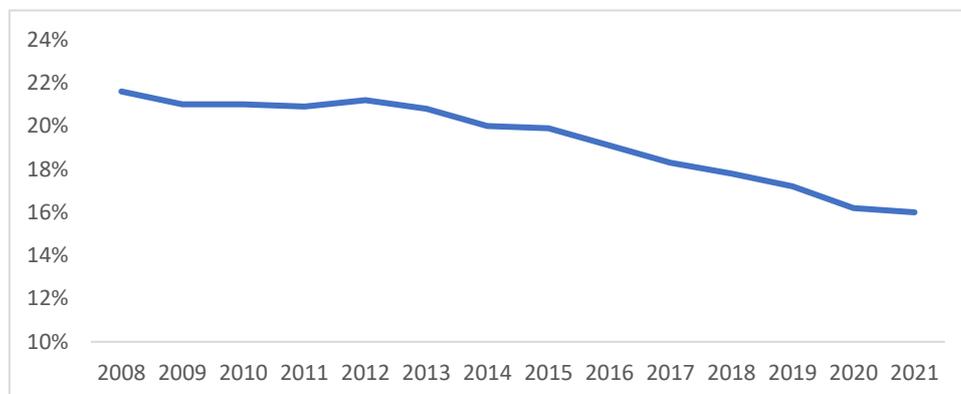
O estudo do Banco de Portugal referido acima também descreve a evolução dos salários das mulheres e dos homens, salientando o maior crescimento dos salários das mulheres (em média 1,4% ao ano) do que os dos homens 0,8%. Uma das razões para o maior aumento dos salários das mulheres foi o maior aumento da sua escolaridade, bem como o aumento do salário mínimo.¹⁸

A disparidade entre o ganho médio mensal dos homens e das mulheres tem vindo a diminuir, mas, em 2021, era ainda de 16% (as mulheres recebiam menos 16% do que os homens, quando a diferença é pesada em termos dos salários dos homens) – ver **Gráfico 18**.

¹⁸ Sobre os efeitos do salário mínimo na desigualdade, ver, por exemplo, o estudo: Carlos Oliveira (2022). How is the Minimum Wage Shaping the Wage Distribution: Bite, Spillovers, and Wage Inequality. No 160, GEE Papers from Gabinete de Estratégia e Estudos, Ministério da Economia.



Gráfico 18. Disparidade entre sexos no ganho médio mensal dos e das TCO a tempo completo com remuneração completa (%)



Fonte: Pordata, utilizando dados do INE.

A disparidade entre os ganhos médios dos e das trabalhadoras em regime de trabalho a tempo inteiro, quando ponderadas por setor de atividade, nível de escolaridade, qualificação, profissão e antiguidade foi em 2021 de 12% (GEP, Barómetro 2023). Se “expurgarmos”, porém, o efeito das diferenças entre as características observadas de homens e mulheres – idade, nível de escolaridade, antiguidade e regime de tempo de trabalho -, o diferencial ajustado é de 18,8% para as remunerações ganho por hora. No caso de trabalhadores/as que detêm o ensino superior, esse diferencial é de 21,2% (cálculo baseado nas remunerações das trabalhadoras e dos trabalhadores por conta de outrem, independentemente do regime de tempo de trabalho, registadas/os no universo da base de microdados dos Quadros de Pessoal – 2021).¹⁹

A existência de discriminação salarial de género é um fator de desincentivo com efeitos negativos na produtividade. Corrigir essa forma de desigualdade é uma questão de elementar justiça, mas é também uma

¹⁹ Os dados referentes a 2021 foram facultados pela equipa do projeto [Gender Pay Gap – Elimination](#).



forma de garantir o alinhamento dos incentivos necessários à eficiência na gestão dos recursos humanos.

Apesar de no país ser fraca a expressão do regime de trabalho a tempo parcial e o tempo despendido em trabalho pago por mulheres e homens ser mais aproximado do que na maioria dos países da UE, a eliminação desse diferencial estimularia um padrão ainda mais equitativo de participação laboral entre homens e mulheres.²⁰

Em termos da representação de mulheres em posições de gestão, em 2022, Portugal encontrava-se acima da média da UE neste indicador, com 37% do total de gestores/as mulheres (vs. 35% na UE).²¹ A percentagem de mulheres nos conselhos de administração das maiores empresas cotadas em bolsa tem aumentado consideravelmente desde que entrou em vigor a Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, que estabelece o regime de representação equilibrada entre mulheres e homens nos órgãos de administração e de fiscalização das entidades do setor público empresarial e das empresas cotadas em bolsa.²² Em 2022, a representação de mulheres foi de 33,3%, situando-se pela primeira vez ligeiramente acima da média da UE-27 (32,3%); a percentagem de mulheres em cargos executivos é, porém, ainda inferior – 19,7% (vs. 21,1% na média da UE27).²³

²⁰ Casaca, Sara Falcão, Amélia Bastos, Heloísa Perista, Isabel Proença, Maria Francisca Amaro e João Cruz (2022), Economic Case, ISEG-ULisboa, CEMAPRE, CESIS, EDDA. EEA Grants, Mecanismo Financeiro do Espaço Económico Europeu. Entidade operadora de programa: CIG – Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género. Economic-Case_new.pdf (genderpaygap-elimination.pt).

²¹ Eurostat
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSA_EGAIS__custom_5271507/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=9a0280db-fa89-4452-9aaf-0ca61f44817d

²² Casaca, Sara Falcão (coord.), Maria João Guedes, Susana Ramalho Marques e Heloísa Perista, (2021). Equilíbrio entre Mulheres e Homens nos Órgãos de Gestão das Empresas e Planos para a Igualdade (Livro Branco), Edição: SOCIUS – Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações. LivroBranco_digital-Equilibrio-entre-MH_OG-e-PI.pdf (womenonboards.pt)

²³ EIGE/Decision-making Database



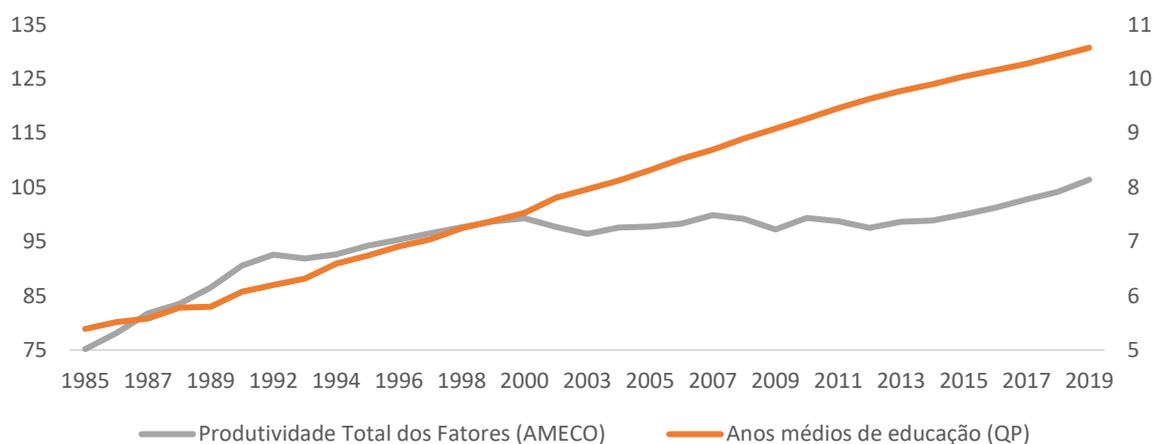
3. Produtividade, qualificações, investimento em I&D&I e tecnologia: *puzzles* da economia portuguesa

Nas últimas décadas Portugal registou melhorias muito significativas ao nível da escolaridade da sua população, ao nível do desenvolvimento do sistema científico e tecnológico e ao nível do investimento em Investimento, Desenvolvimento e Inovação (I&D&I) e em tecnologia. No entanto, todas essas dimensões, que são apontadas como condições necessárias para o crescimento do PIB *per capita* no longo prazo, tardam em refletir-se na capacidade de criação de riqueza da economia portuguesa.

A evidência mostra que a educação é uma condição necessária para o aumento da produtividade, tendo diversos estudos encontrado uma relação positiva entre as qualificações médias dos e das trabalhadoras e a produtividade das empresas (por exemplo, Bender et al., 2018). Como se mostra no **Gráfico 19**, até ao ano 2000, o aumento da escolaridade em Portugal foi acompanhado pelo aumento do PIB. No entanto, o século XXI foi marcado por uma desconexão entre o aumento da escolaridade e crescimento económico. Como podemos ver no **Gráfico 19**, a partir do ano 2000 aumentos da escolaridade não têm sido acompanhados por acréscimos significativos da produtividade agregada da economia. Esta desconexão entre o aumento da escolaridade e o baixo crescimento da produtividade é um dos mais intrigantes *puzzles* da economia portuguesa.



Gráfico 19. A desconexão entre escolaridade e o crescimento da produtividade em Portugal



Fonte: Alexandre *et al.* (2022), com dados da AMECO e QPs

3.1. Atraso na escolaridade ainda persiste

Uma das razões que tem sido apontada para o fraco crescimento da produtividade é a mais baixa escolaridade da população portuguesa relativamente à da UE – ver **Quadro 6**. Apesar do aumento significativo nas gerações mais novas, a baixa escolaridade continua a caracterizar uma parte significativa da população ativa (a população mais velha). De facto, Portugal é ainda o país da UE com a maior percentagem de população ativa que não completou o ensino secundário ou que tem no máximo a formação básica (níveis 0-2) – ver **Gráfico 20**.

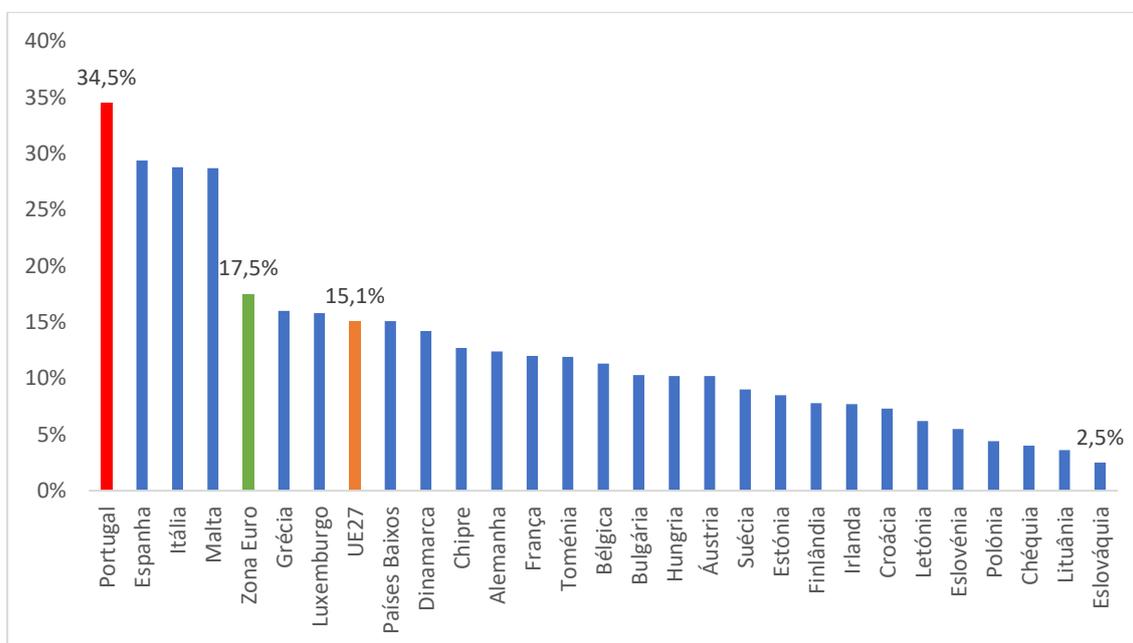


Quadro 6. Percentagem de pessoas que tem no máximo a educação básica (níveis 0-2), 2021

	20-24 Anos de Idade	25-64 anos de Idade
Portugal	10,4%	40,5%
UE27	15,4%	20,7%
Zona Euro	15,9%	23,4%

Fonte: Eurostat²⁴

Gráfico 20. População Ativa que tem no máximo a educação básica (níveis ISCED 0-2) (%), 2021



Fonte: Pordata, utilizando dados do INE

Os ainda baixos níveis de escolaridade de uma parte significativa da população ativa, os desafios da transformação da economia portuguesa para uma economia com maior capacidade de criação de valor, e as rápidas mudanças tecnológicas colocam grandes desafios à requalificação dos e das trabalhadoras. O défice de qualificações constitui não apenas um entrave ao crescimento da produtividade e à melhoria da competitividade

²⁴ Consulta [aqui](#).



das empresas, mas é também um fator determinante da desigualdade de oportunidades.

A formação ao longo da vida tem vindo a ganhar importância nos últimos anos. Em 2020, a percentagem de empresas que ofereceram formação vocacional contínua foi de 75,6% (67,4% na UE). A percentagem de empresas que ofereceram cursos de formação propriamente ditos foi apenas 52,9% (54,9% na UE).²⁵ A percentagem de trabalhadores/as que participaram nesses cursos foi de 42,6% (42,4% na UE). Apesar dos progressos em atividades de aprendizagem ao longo da vida, que se encontra em linha com a UE, estas beneficiam essencialmente as pessoas com ensino superior. Em 2020, apenas 3,3% das pessoas que não completaram o ensino secundário frequentaram atividades de aprendizagem ao longo da vida. Neste contexto, é importante referir os objetivos fixados no Acordo assinado em sede da Comissão Permanente de Concertação Social, *Formação Profissional e Qualificação: Um Desígnio Estratégico Para as Pessoas, Para as Empresas e para o País*.²⁶

3.2. Baixa escolaridade dos e das gestoras

Em relação à escolaridade dos e das gestoras das empresas privadas, a percentagem que concluiu pelo menos a licenciatura foi de 52% em 2021. Apesar do rápido progresso registado, a escolaridade dos e das gestoras portuguesas está ainda aquém da média da UE (60%) – ver **Gráfico 21**.²⁷

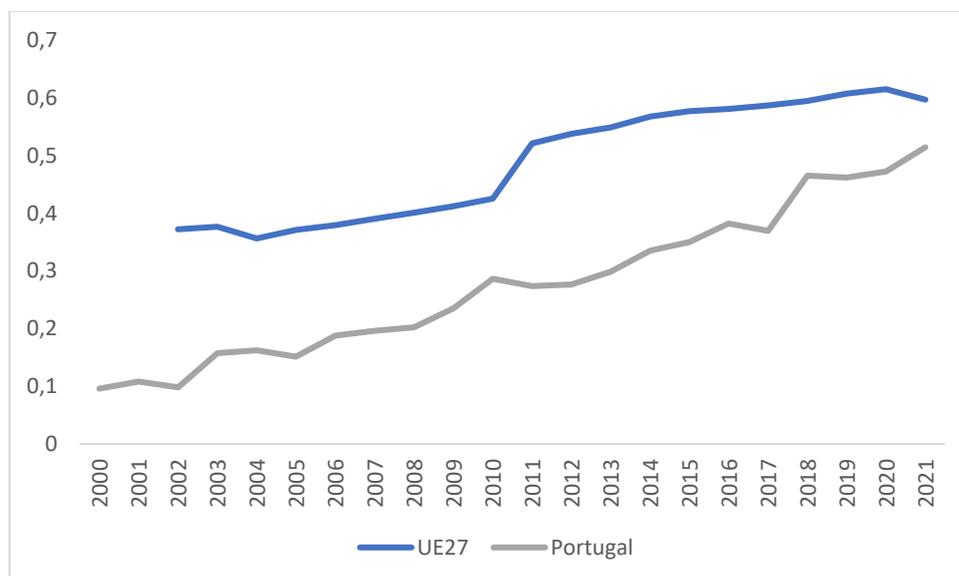
²⁵ Eurostat

²⁶ Consulta [aqui](#).

²⁷ Eurostat



Gráfico 21. Percentagem de gestores/as com licenciatura



Fonte: Eurostat

A diferença no nível da escolaridade dos/as trabalhadores/as e gestores/as pode ajudar a explicar a diferença do nível de produtividade do trabalho na economia portuguesa e nas economias mais desenvolvidas da UE. Diversos estudos têm demonstrado a relevância da escolaridade dos/as gestores/as para a adoção de novas tecnologias e a implementação de novos modelos organizacionais.²⁸

Nicholas Bloom e coautores/as mostram que melhores práticas de gestão estão positivamente associadas a níveis mais elevados de educação. Na avaliação daqueles autores/as, Portugal continua a apresentar uma fraca posição no *ranking* de práticas de gestão, nomeadamente nas áreas de políticas e incentivos de pessoal.²⁹

As dificuldades das empresas na retenção e atração de trabalhadores/as coloca novos desafios à gestão de recursos humanos, realçando mais uma

²⁸ Ver, por exemplo, Giorelli, M. (2019). The long-term effects of management and technology transfers. *American Economic Review*, 109(1):121-52.

²⁹ <https://worldmanagementsurvey.org/>



vez a importância da qualidade do emprego. Num inquérito sobre as condições de trabalho levado a cabo pelo Eurofound, 67% das pessoas disseram que discordavam totalmente que recebiam o reconhecimento que mereciam pelo seu trabalho (a percentagem mais alta da UE).³⁰

A gestão de recursos humanos tem também o desafio de encontrar novos modos de organização do trabalho que garantam um maior equilíbrio entre trabalho, família e momentos de lazer, associados a um maior bem-estar dos/as trabalhadores/as. Portugal tinha em 2022 9,4% de trabalhadores/as com horas de trabalho longas (vs. a média da UE de 7,3%) e 24% trabalhavam nos serões normalmente ou às vezes.³¹

Na organização do trabalho tem vindo a ganhar relevância, sobretudo no período pós-Covid, o trabalho em regime híbrido. A investigação de Nicholas Bloom sobre trabalho híbrido mostra que os/as trabalhadores/as melhoram os seus níveis de bem-estar nesta modalidade de trabalho; a produtividade pode aumentar (se o regime híbrido for adequadamente implementado) e promove a diversidade, equidade e inclusão. A gestão do trabalho em regime híbrido, de forma a produzir aqueles efeitos, é um dos desafios da gestão.³² Em termos de flexibilidade no horário de trabalho e possibilidade de teletrabalho, em 2022, Portugal encontrava-se abaixo da média da UE em termos de percentagem de trabalhadoras/es em teletrabalho (às vezes ou usualmente), com um valor de 18,2%. Este valor contrasta com um valor de 52,9% nos Países Baixos (Eurostat).

Na dimensão da organização do trabalho deve referir-se a proposta da semana de trabalho de 4 dias pelo economista Pedro Gomes do Birkbeck College, Universidade de Londres, cuja terceira fase do projeto piloto tem vindo a ser implementada em Portugal, envolvendo 39 empresas. O autor da

³⁰ Eurofound, European Working Conditions Telephone Survey 2021. Consulta [aqui](#).

³¹ Eurostat

³² Consulte o site: <https://wfresearch.com/>



proposta salienta os seguintes benefícios para a produtividade e qualidade do emprego: redução das horas de trabalho semanais; aumento da produtividade e competitividade; promoção do bem-estar físico e mental (redução de stresse e casos de *burnout*) e aumento da qualidade de vida.³³

Por outro lado, empresas com melhores práticas de gestão tendem a ser maiores, mais eficientes, a crescer mais rapidamente e a ter maiores taxas de sobrevivência. Um estudo sobre a economia portuguesa concluiu que as empresas fundadas por empreendedores/as mais qualificados/as tendem a ser maiores à entrada e também apresentam um maior crescimento.³⁴ Na mesma linha, Alexandre *et al.* (2021) concluem que a educação formal das equipas de gestão reduz a probabilidade de as micro e pequenas empresas caírem em situações financeiras problemáticas e aumenta a probabilidade da sua subsequente recuperação.³⁵ No entanto, apesar da sua importância para o desempenho das empresas, não é claro que os ainda baixos níveis de qualificação dos/as gestores/as permitam resolver o *puzzle* acima enunciado: por que razão, desde o ano 2000, os acréscimos na escolaridade não se refletiram de forma visível no crescimento da produtividade? Ou porque razão o aumento da escolaridade não se traduziu num aumento significativo da criação de valor económico por hora de trabalho.

3.3. Investimento em I&D&I e tecnologia

As empresas que alcançam o topo da produtividade caracterizam-se por elevados níveis de digitalização, trabalhadores/as altamente qualificados/as, fortes níveis de inovação, muitas conexões ao comércio global e aos mercados financeiros e de serviços, e investimento em ativos intangíveis.³⁶

³³ Pedro Gomes (2022). Sexta-Feira É o Novo Sábado - Como Uma Semana de Trabalho de Quatro Dias Poderá Salvar a Economia. Relógio d'Água.

³⁴ Queiró, Francisco (2022). Entrepreneurial human capital and firm dynamics. *Review of Economic Studies*, 89 (4), 2061-2100.

³⁵ Alexandre, F., S. Cruz and M. Portela (2021). Financial Distress and the Role of Management in Micro and Small-Sized Firms. OCDE Productivity Working Papers, No. 27, OECD Publishing, Paris.

³⁶ Simões, M., R. Caloba e S. Fonte Santa (2022). Determinantes da produtividade e do crescimento das empresas. GPEARI, Ministério das Finanças.



A inovação é um fator-chave para a estratégia de crescimento económico e de produtividade. Através da inovação, as empresas diferenciam disruptiva ou incrementalmente os seus produtos, processos e organizações, ganham vantagens competitivas nos mercados, nomeadamente internacionais, tiram partido das qualificações e das competências dos e das trabalhadoras e criam riqueza, assegurando salários mais elevados. No investimento em inovação empresarial é essencial explorar a capacidade científica e tecnológica gerada nos últimos anos em Portugal e valorizar os recursos humanos altamente qualificados, nomeadamente das gerações mais novas.

Nas políticas públicas para a inovação empresarial, destaca-se o apoio à transferência de conhecimento do Sistema Científico e Tecnológico (SCT) para as atividades económicas, valorizando economicamente esse conhecimento. Neste âmbito, a produtividade da economia portuguesa depende, também, da capacidade de potenciar a colaboração das empresas com as entidades do Ensino Superior e as entidades intermediárias (centros de interface, centros tecnológicos, gabinetes de transferência de tecnologia) numa aproximação estratégica entre a Economia e a Ciência.³⁷

Para uma economia ser inovadora e especializar-se em bens e serviços de alto valor acrescentado, além de trabalho altamente qualificado, são também necessárias instituições do SCT de qualidade. Nas últimas décadas, Portugal registou um extraordinário progresso no seu SCT. Na produção de artigos científicos indexados na *Web of Science* por milhão de habitantes, em 2020, Portugal estava na 12ª posição na UE, à frente de países como a Alemanha, a França ou a Espanha. No número de investigadores/as, com 2,8 por mil habitantes, Portugal está também nos cimeiros na UE.³⁸ Apesar dos progressos realizados, em termos da posição das universidades portuguesas nos *rankings*

³⁷ Fernando Alexandre, Ana Paula Faria, Hélder Costa and Miguel Portela (2022). Enhancing University-Industry collaboration: the role of intermediary organisations. *The Journal of Technology Transfer*, Volume 47, 1584–1611.

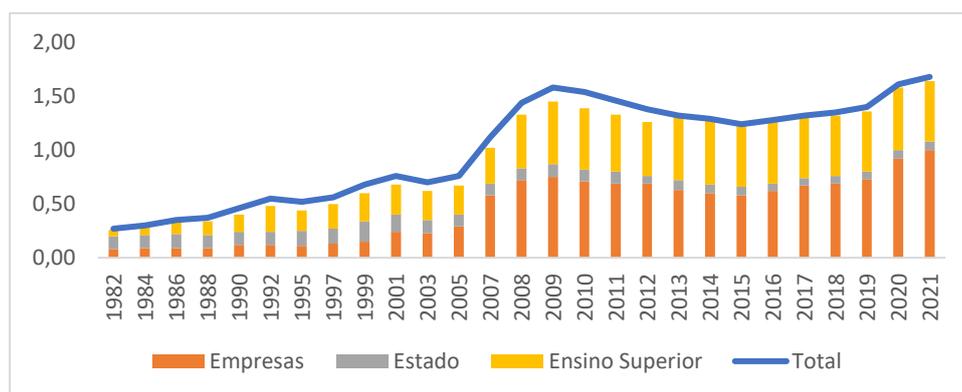
³⁸ José Ferreira Gomes (2023). *Ensino Superior e Desenvolvimento*. Fundação Francisco Manuel dos Santos



internacionais, há ainda um longo caminho a percorrer. Por exemplo, no *ranking* de Shangai, em 2022, entre as universidades portuguesas, as Universidades de Lisboa e do Porto ocupavam as melhores posições, situando-se nas posições 201-300 a nível mundial. No entanto, é importante salientar que, em algumas áreas científicas, várias universidades portuguesas conseguiram posicionar-se entre as 100 melhores a nível global.

Em relação ao investimento em I&D, apesar das melhorias dos últimos anos e de em 2021 ter sido alcançado um valor máximo histórico de 1,7% do PIB, Portugal continua com um investimento bastante inferior ao da UE (2,3% UE-27) e longe da meta dos 3% do PIB – ver Gráficos 22 e 23. Deve ainda salientar-se o aumento da contribuição das empresas para o investimento em I&D, atingindo 1% do PIB em 2021. No entanto, deve também salientar-se o baixo investimento em Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), uma área essencial para aproveitar o potencial impacto da digitalização na produtividade das empresas, e a baixa percentagem de doutorados com atividade em empresas (8%, de acordo com o inquérito aos doutorados/as realizado pela DGEEC).

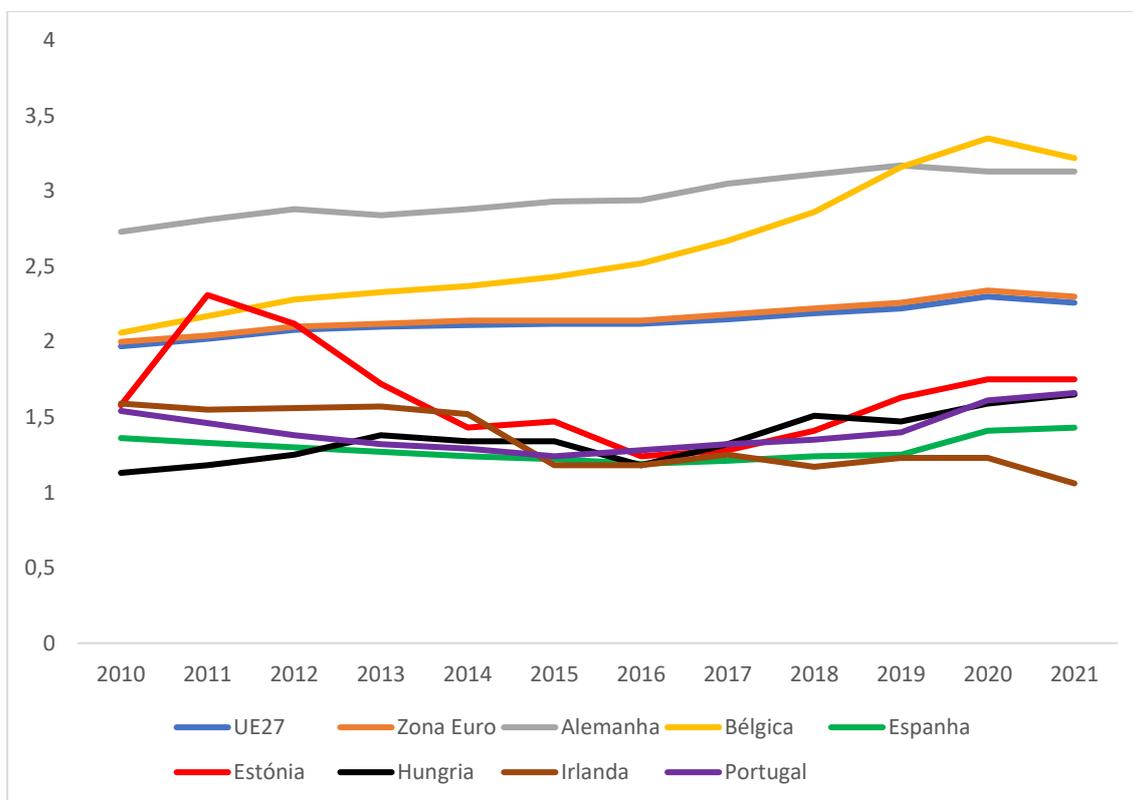
Gráfico 22. Despesas em I&D (% do PIB)



Fonte: Pordata, com dados do INE



Gráfico 23. Despesa em I&D, UE (% do PIB)



Fonte: Pordata, com dados do INE

De acordo com o *European Innovation Scoreboard* (EIS) de 2022, Portugal ocupava apenas a 17ª posição entre os países da UE em matéria de inovação, sendo considerado um inovador moderado.

Apesar do contributo da inovação para a produtividade, a incerteza e risco associados a estas atividades suscitam a existência de falhas de mercado e resultam em subinvestimento em I&D. A transferência de conhecimento do SCT para as atividades económicas necessita também de ser acelerada, justificando a existência de um conjunto de políticas públicas. Através do Quadro Financeiro Plurianual são promovidos Sistemas de Incentivos à I&D e ao investimento empresarial, alguns dos quais numa lógica colaborativa (projetos em copromoção). No âmbito da resposta coordenada aos impactos económicos e sociais da pandemia, de promoção da resiliência da economia



portuguesa, o Plano de Recuperação e Resiliência contempla as Agendas Mobilizadoras, através de 53 consórcios entre empresas e entidades do SCT, que visam uma missão de política industrial e uma ação transformadora no perfil de especialização produtiva nacional, assente na transferência de conhecimento e na parceria entre entidades para as empresas reforçarem a capacidade de produzir bens e serviços com valor acrescentado e se colocarem na fronteira tecnológica. Outras iniciativas de transferência de conhecimento científico e tecnológico e valorização económica – que combinam fundos europeus e recursos nacionais – envolvem: o Programa Interface; as Zonas Livres Tecnológicas; os *Test Beds*, testes de experimentação de tecnologias.

No que se refere ao financiamento da inovação empresarial através de recursos nacionais, são de destacar os incentivos fiscais, bem como as linhas de crédito, garantias mútuas e capital de risco. O Banco Português de Fomento tem vindo a lançar instrumentos com o objetivo de potenciar os recursos nacionais com apoios comunitários e parcerias com entidades multilaterais, nomeadamente do Banco Europeu de Investimento. Outra linha de atuação pública prende-se com melhoria do número de registos de Propriedade Industrial Portuguesa, tanto a nível nacional como internacional, através de apoios nas fases de registo e de valorização económica.

Em Portugal, há dois sistemas principais de incentivos fiscais à inovação. O Sistema de Incentivos Fiscais à Inovação e Desenvolvimento Empresarial (SIFIDE) e o Sistema de Incentivos à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (SI I&DT) do Quadro Financeiro Plurianual 2014-2022. Um estudo sobre o SIFIDE conclui que este sistema de incentivos ao investimento em I&D tem um impacto positivo no investimento intangível, no pessoal afeto a I&D e no investimento em propriedade industrial, sendo os impactos mais



significativos nas micro e pequenas empresas e nos setores dos serviços e TIC.³⁹ Este estudo estima também que o benefício do aumento do investimento intangível supera os custos da política fiscal. Relativamente às exportações, apenas as empresas que beneficiam de mais do que um programa obtiveram resultados significativos nas exportações. Finalmente, relativamente à produtividade, os resultados não são conclusivos. Neste contexto, deve referir-se a elevada concentração destes benefícios fiscais num número reduzido de empresas (5% das empresas absorvem cerca de 50% dos incentivos), o que pode suscitar questões em relação à igualdade de condições de concorrência nos mercados.

O Quadro Financeiro Plurianual PT2020 inclui Sistema de Incentivos Investigação e Desenvolvimento Tecnológico, que tem como objetivos intensificar os investimentos em I&DT, em articulação com o sistema científico e tecnológico, para aumentar as atividades económicas intensivas em conhecimento, desenvolver novas tecnologias e aumentar a competitividade das empresas. Numa avaliação para a Comissão Europeia, conclui-se que os projetos de I&DT, desenvolvidos em co-promoção, isto é, envolvendo diversas empresas e/ou entidades do sistema científico e tecnológico, podem ser mais eficazes em termos de impacto na produtividade.⁴⁰ No entanto, os resultados de uma dissertação de mestrado, embora concluam que os projetos desenvolvidos em co-promoção podem ter maior impacto no desempenho das empresas, sugerem que os efeitos desses incentivos dependem da composição do consórcio.⁴¹

Uma característica na distribuição dos fundos europeus para o apoio ao investimento das empresas é a sua elevada concentração num grupo

³⁹ Rita Bessone Basto, Ana Martins e Guida Nogueira (2021). The Impact of R&D tax incentives in Portugal. No 158, GEE Papers from Gabinete de Estratégia e Estudos, Ministério da Economia.

⁴⁰ Alexandre, Fernando (2021). Avaliação dos incentivos financeiros às empresas em Portugal: QREN (2007-2013) e PT2020 (2014-2018). Working Paper 9, Núcleo de Investigação em Políticas Económicas e Empresariais, Universidade do Minho.

⁴¹ Diogo Ferreira (2022). Innovation and Productivity: Impact assessment of copromotion projects. Mestrado em Economia da Universidade do Minho. Orientação de Fernando Alexandre e Miguel Portela.



relativamente reduzido de empresas, que receberam múltiplos subsídios nos últimos dois quadros comunitários. Entre 2007-2018, cerca de 35% das empresas financiadas receberam mais do que um subsídio, correspondente a cerca de 65% do total de fundos distribuídos. Tal como referido a propósito do SIFIDE, a atribuição de múltiplos subsídios a uma empresa suscita várias questões, quer do ponto de vista da concorrência, quer do ponto de vista da desvantagem e dificuldades que novas empresas candidatas podem ter no acesso aos fundos. Os resultados de investigação em curso sugerem que o impacto dos múltiplos subsídios, ao nível da produtividade, apenas é identificável nas pequenas empresas.⁴²

As empresas portuguesas têm vindo a investir em novas tecnologias, nomeadamente na digitalização. No entanto, a evidência sobre os efeitos desse investimento na produtividade é ambígua. Um estudo recente do Banco de Portugal conclui que existe uma relação positiva e robusta entre a adoção de tecnologias de informação e comunicação e a produtividade das empresas. Os resultados apontam para ganhos significativos quer na produtividade do trabalho (58%) quer na produtividade total dos fatores (25%). Os autores/as destacam os efeitos na produtividade da criação de websites e das vendas online.⁴³

Um estudo recente avança com uma explicação para a aparente desconexão entre investimento em tecnologia (educação e competências) e a evolução da produtividade agregada. Persistentes esforços de aproximação (convergência) à fronteira da produtividade exigem crescente grau de sofisticação e complementaridade com outros recursos potenciadores de ganhos de produtividade. As empresas de fronteira, que representam uma pequena parte da economia, são as que melhor

⁴² Fernando Alexandre, Miguel Chaves, Miguel Portela (2022). Investment Grants and Firms' Productivity: How Effective Is a Grant Booster Shot? IZA DP No. 15779, Bonn.

⁴³ João Amador e Cátia Silva (2023). The impact of ICT adoption on productivity: Evidence from Portuguese firm-level data. 7, Working Papers, Banco de Portugal.



conseguem aproveitar em termos de ganhos de produtividade o investimento em tecnologias digitais. A vantagem dessas empresas resulta da sua capacidade de ajustarem a organização interna às novas tecnologias.⁴⁴

Os puzzles aqui analisados, relativos aos efeitos da educação, do investimento em I&D e em tecnologia na produtividade, sugerem que a mudança em apenas uma dimensão não é suficiente para promover o crescimento da produtividade. São necessárias muitas mudanças e que tenham como pano de fundo uma melhoria do ambiente económico. Na secção seguinte serão exploradas algumas das possíveis explicações para aqueles *puzzles*.

4. Deslindando os *puzzles* da produtividade da economia portuguesa para alcançar maior qualidade do emprego

Como vimos acima, a educação, o investimento em I&D% e a tecnologia são condições necessárias para o aumento da produtividade, mas não são suficientes. A estrutura produtiva e o mercado de trabalho têm de se adaptar para que níveis mais elevados de qualificação dos e das trabalhadoras sejam aproveitados em termos de produtividade e conduzam a emprego de maior qualidade. Por outras palavras, o aumento da produtividade e a melhoria da qualidade do emprego só terão lugar se um conjunto de condições complementares forem respeitadas simultaneamente.

4.1. Desajustamento nas qualificações

Na procura de explicações para o *puzzle* da escolaridade e produtividade da economia portuguesa, é importante começar por salientar que ao aumento dos anos de escolaridade pode não corresponder necessariamente um aumento das competências. Embora haja evidência de melhorias no sistema

⁴⁴ Natália Barbosa e Ana Paula Faria (2022). Digitalização e produtividade: Esmiuçando os impulsionadores do efeito agregado.



de ensino, como por exemplo a melhoria desde 2015 no desempenho dos alunos portugueses em exames internacionais como o PISA da OCDE, é necessária uma avaliação sistemática das competências dos/as diplomados/as. De facto, uma parte do *puzzle* poderá ser explicado pelo facto de mais escolaridade não se refletir num aumento significativo das competências, incluindo das chamadas *soft skills*, ou pelo facto das áreas e os níveis de qualificação, ou mesmo os conteúdos académicos, não estarem devidamente sintonizadas com as necessidades do mercado de trabalho.

Na explicação do fraco crescimento da produtividade é também necessário analisar os desfasamentos entre oferta e procura de qualificações no mercado de trabalho e de possíveis *mismatches* entre as qualificações e o posto de trabalho e a área de trabalho. O estudo de Basto e Santos (2022) conclui que o número de pessoas subqualificadas diminuiu bastante entre 2010 e 2019, mas o número de sobrequalificados/as aumentou cerca de 9%. A sobrequalificação tem reflexos na realização das expectativas de carreira dos/as trabalhadores/as, dado que não veem o seu investimento em educação devidamente valorizado. O facto de muitos/as trabalhadores/as se encontrarem numa posição profissional aquém das suas expectativas tem reflexos negativos na motivação e na qualidade do emprego.

Relativamente aos custos de produtividade associados àquele desfasamento, uma análise ao nível da empresa, estimou um impacto positivo na produtividade das e dos sobrequalificados e um impacto negativo das e dos subqualificados, sendo que o maior impacto positivo foi nos casos em que havia um *match* entre a qualificação e o posto de trabalho.

Assim, apesar de haver um aumento das pessoas sobrequalificadas, o efeito na produtividade é ainda positivo, ainda que o contributo seria muito maior se os e as trabalhadoras estivessem num posto de trabalho adequado ao seu nível de qualificação. Uma possível forma de atenuar esta situação de um ponto de vista do mercado de trabalho, seria existir uma maior mobilidade



voluntária dos/as trabalhadores/as para alcançar um melhor ajustamento entre a oferta e a procura, o que levanta questões de proteção no emprego e de como conseguir mais mobilidade sem deixar os e as trabalhadoras desprotegidas. A questão da mobilidade dos/as trabalhadores/as envolve dimensões como as dificuldades de transporte entre localidades, em resultado de uma débil oferta de transportes públicos, ou questões de acesso à habitação.

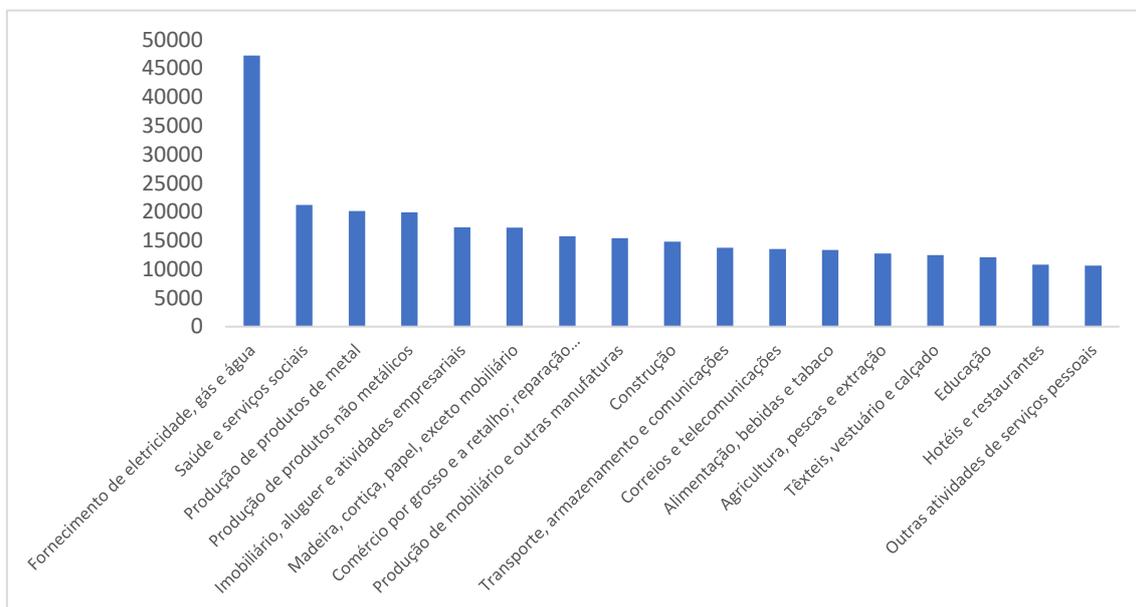
A relação entre a dispersão de qualificações dos e das trabalhadoras numa empresa e a produtividade dessa empresa apresenta resultados não conclusivos na literatura. Se a educação estiver a aumentar muito para a população mais jovem, mas estiver estagnada na população mais velha, verificar-se-á um aumento da dispersão, o que poderá ter um efeito negativo na produtividade. Cima *et al.* (2022) estudou esta relação, encontrando uma correlação negativa entre a dispersão do índice de qualificações e a produtividade.

4.2. Estrutura setorial da economia portuguesa

A produtividade do trabalho varia de forma significativa entre setores de atividade, dependendo do nível de intensidade capitalística (capital por trabalhador/a), das oportunidades de adotar novas tecnologias, da exposição à concorrência internacional ou do poder de mercado. Por exemplo, o aumento da importância do setor dos serviços em relação à indústria transformadora, um setor geralmente caracterizado por taxas de crescimento da produtividade mais elevadas, contribuiu para a redução das taxas de crescimento da produtividade. O **Gráfico 24** mostra as diferenças de produtividade nos sectores não financeiros da economia portuguesa.



Gráfico 24. Produtividade do trabalho por setor de atividade, mediana, 2019,€



Fonte: Cálculos de Miguel Portela com dados do SCIE, INE

Dado que os diferentes setores de atividade têm diferentes potenciais de crescimento da produtividade, a taxa de crescimento da produtividade agregada depende da evolução da composição setorial da economia. Por exemplo, William Baumol salientou o papel central do trabalho na produção de serviços e as limitações em termos de ganhos de produtividade daí decorrentes. Pelo contrário, na produção de bens a substituição de trabalho por processos de automatização e robotização permite maiores ganhos de produtividade. Baumol (1967) previu que um aumento do peso dos serviços resultaria num menor crescimento da produtividade agregada da economia. Assim, na análise do crescimento da produtividade deve ter-se em consideração a evolução do peso do Valor Acrescentado Bruto (VAB) e do emprego dos setores produtores de bens e dos setores produtores de serviços no VAB e emprego totais da economia. No entanto, é importante referir, que desde a década de 1990, a evolução das tecnologias de informação e comunicação e, mais recentemente, da inteligência artificial, aumentaram o



potencial de crescimento da produtividade em muitos setores produtores de serviços.

Nas comparações da produtividade do trabalho entre setores é também importante distinguir entre os setores transacionáveis e os setores não transacionáveis. Os primeiros estão expostos à concorrência internacional, gerando pressão para melhorias contínuas na eficiência e na inovação, o que favorece o crescimento da produtividade. Os setores não transacionáveis estão protegidos da concorrência externa o que pode resultar em menor pressão para inovar e obter ganhos de eficiência.

No **Quadro 7** apresentam-se dados com a variação do peso dos setores não financeiros da economia portuguesa, no VAB e no emprego, e a taxa de crescimento da produtividade do trabalho nesses setores entre 2006 e 2019.

Os dados do **Quadro 7** mostram que entre 2010 e 2021 se registaram algumas mudanças significativas na composição setorial da economia portuguesa. Por exemplo, o setor da 'Construção' reduziu o seu peso no VAB de 10,4% para 8,1% e no emprego de 12,8% para 9,9%. Por outro lado, o setor do 'Alojamento e restauração' diminuiu o seu peso no VAB de 3,8% para 3,5% e aumentou o peso no emprego de 7,7% para 8,5%. O setor que mais importância ganhou entre 2006 e 2019 foi o setor 'Imobiliário' cujo peso no VAB aumentou de 15,2% para 20,1% e no emprego aumento de 17,5% para 21,4%.

Em termos agregados, a taxa de crescimento da produtividade do trabalho nesse período foi de 12,8%. No entanto, esse valor agregado reflete desempenhos muito diversos dos diferentes setores de atividade. Por exemplo, a produtividade dos setores 'Têxtil, vestuário e calçado' e 'Indústria de produtos não metálicos' cresceu 48% e 27%, respetivamente, entre 2010 e 2021. Por outro lado, a produtividade dos setores 'Eletricidade, gás e água' e 'Correios e telecomunicações' diminuíram 13%.



Quadro 7. Peso do valor acrescentado bruto e do emprego, taxa de crescimento da produtividade do trabalho, 2006-2019

Setor	Valor Acrescentado Bruto		Emprego		Taxa de crescimento da produtividade do trabalho (2010-2021)
	2010	2021	2010	2021	
Alimentação, bebidas e tabaco	3,9	3,8	3,6	3,1	24%
Têxtil, vestuário e calçado	3	3,3	6	5	48%
Madeira, cortiça,	3,2	2,9	2,5	2	25%
Indústria produtos não metálicos	5,1	5,4			27%
Indústria produtos metálicos	6,6	7,4	5,9	6,2	21%
Indústria de mobiliário	0,9	1	1,5	1,4	33%
Eletricidade, gás e	6	4,4	0,8	0,8	-13%
Construção	10,4	8,1	12,8	9,9	14%
Comércio grossista e de retalho	21,2	21,4	22,9	21,2	22%
Alojamento e restauração	3,8	3,5	7,7	8,5	-5%
Transporte e armazenagem	7,8	5,8	5,2	5,1	-15%
Correios e telecomunicações	4,9	3,1	1,1	0,9	-13%
Imobiliário	15,2	20,1	17,5	21,4	22%
Educação	0,8	0,8	1,6	1,4	17%
Saúde e trabalho social	2,8	3,8	2,9	4	13%
Outro trabalho comunitário e social	2,7	2,8	2,7	3	8%



Fonte: Alexandre *et al.* (2022), com dados do SCIE, INE

No contexto do grande aumento da escolaridade da população portuguesa, a estrutura setorial da economia ganha também relevo quando se procuram respostas para o puzzle. Uma possível explicação para o puzzle, associada aos desajustamentos entre qualificações e emprego descritos acima, é uma estrutura setorial que não evoluiu de forma a absorver e potenciar a qualificações das e dos novos trabalhadores mais qualificados que têm entrado no mercado de trabalho nas últimas décadas. A incapacidade das empresas aproveitarem o potencial do capital humano gerado é também uma das causas da elevada emigração de jovens altamente qualificados/as que se continua a registar.

A evolução da produtividade agregada é também influenciada pela alocação do emprego entre empresas. Por exemplo, a realocação de emprego para empresas com níveis de produtividade mais elevados contribuirá positivamente para o crescimento da produtividade agregada. Por outro lado, é também importante o nível de desempenho das empresas que entram e saem do mercado.⁴⁵

4.3. A dimensão das empresas

Um dos fatores que poderá ajudar a explicar o *puzzle* da produtividade discutido acima é a elevada incidência de micro e pequenas empresas no tecido empresarial português. O **Quadro 8** apresenta os dados com o número de empresas e o peso do emprego, ativos, valor acrescentado, I&D e exportações por dimensão das empresas para o ano de 2019. Os dados mostram a importância das grandes empresas para a economia portuguesa, representando 28% do emprego, 33% dos ativos, 4% do valor acrescentado, 65% das exportações e 40% das despesas em I&D.

⁴⁵ Ver, por exemplo, *Dinâmica da produtividade por trabalhador nas empresas portuguesas no período 2014-2019*, Boletim Económico de Dezembro de 2021, Banco de Portugal.



Quadro 8. Peso do emprego, ativos, valor acrescentado, I&D e exportações (% do total), dimensão das empresas, 2021

	Nº de empresas	Emprego	Ativos	Valor acrescentado	I&D	Exportações
Micro	420.935	30%	37%	20%	15%	5%
Pequena	36.582	23%	15%	20%	23%	9%
Média	6.338	19%	15%	20%	22%	21%
Grande	1.309	28%	33%	40%	40%	65%

Fonte: Cálculos Miguel Portela com dados em SCIE, INE.

As grandes empresas concentram-se nos setores de atividade 'Indústria transformadora' (30%), 'Comércio por grosso e retalho' (18%), 'Atividades administrativas' (14%), 'Transportes e armazenagem' (7%), e 'Atividades de informação e comunicação', 'Construção' e 'Alojamento, restauração e similares', todos com 5%.

O **Gráfico 25** mostra que o nível de produtividade aumenta com a dimensão das empresas. A maioria das micro e pequenas empresas apresenta baixos níveis e fraco crescimento da produtividade. Um contexto económico que favoreça a concentração de recursos em micro e pequenas empresas condiciona o crescimento da produtividade agregada.⁴⁶

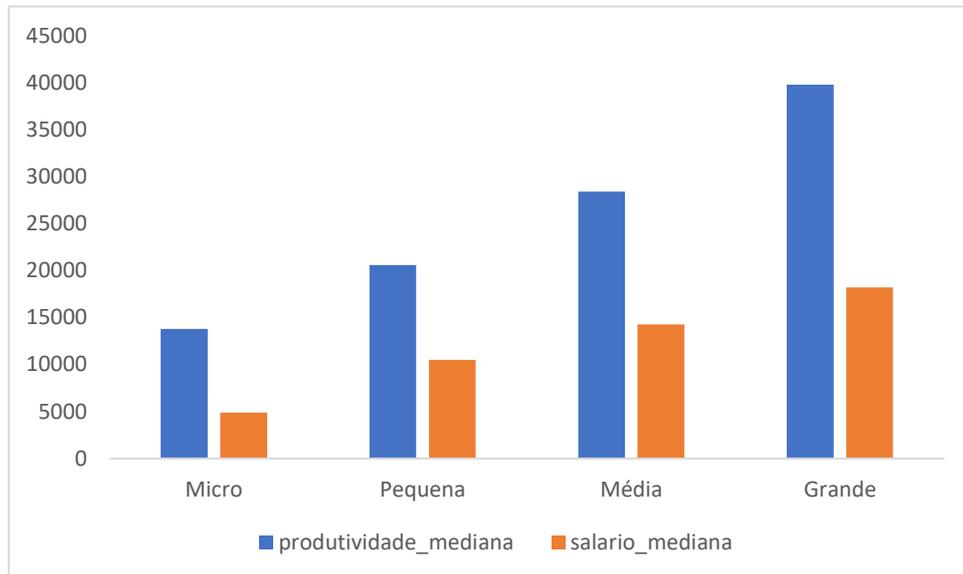
O Gráfico 25 mostra ainda que os salários aumentam com a dimensão das empresas.

⁴⁶ Garicano, L., Lelarge, C., and Van Reenen, J. (2016). Firm size distortions and the productivity distribution: evidence from France. *American Economic Review*. Vol. 106, 11, pp. 3439-79.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Gráfico 25. Produtividade do trabalho e salários por dimensão da empresa, mediana, 2019, €



Fonte: Cálculos de Miguel Portela com dados do SCIE (INE) e Quadros de Pessoal (MTSSS)

De acordo com a OCDE (2019), as novas empresas crescem mais devagar em Portugal do que noutros países da OCDE. O crescimento das empresas depende, por um lado, das características das equipas de gestão e, por outro lado, do ambiente institucional em que as empresas desenvolvem os seus negócios. O crescimento das empresas e da produtividade requer um ambiente institucional que promova o dinamismo económico, ou seja, a entrada de empresas inovadoras e a saída das empresas ineficientes, e que acelera a realocação de recursos para as empresas inovadoras e com maior potencial de crescimento, é crucial para crescimento da produtividade.⁴⁷

O funcionamento eficiente dos mercados e o enquadramento institucional são essenciais para uma realocação de recursos eficiente entre empresas, isto é, uma realocação de recursos (capital e trabalho) para as empresas com maior potencial de crescimento.

⁴⁷ Philippon, T. (2019). The Great Reversal – How America gave up on free markets. The Belknap Press of Harvard University.



4.4. Ambiente Económico

Para além de fatores internos, associados à qualidade da gestão, a competitividade e o crescimento da produtividade dependem de um conjunto de fatores externos às empresas, que designamos de ambiente económico.

O crescimento agregado da produtividade requer um ambiente económico dinâmico que favoreça o nascimento e o crescimento de empresas que baseiam a sua competitividade no conhecimento, nas qualificações e na inovação e que promova uma saída rápida do mercado das empresas ineficientes.

A competitividade da economia portuguesa, inserida na UE e na Área do Euro, com liberdade de circulação de pessoas, bens e capitais, e partilhando a mesma moeda com 19 economias, depende da sua posição relativamente aos países parceiros e concorrentes europeus em dimensões como o funcionamento dos mercados, a qualidade das instituições, incluindo a eficiência da justiça e da administração pública, ou a fiscalidade. A adoção do euro em 1999 colocou as reformas estruturais no centro da discussão das políticas económicas. A centralidade das reformas estruturais foi reforçada com o novo enquadramento orçamental da Área do Euro, o Semestre Europeu, criado em 2011, que nas políticas nacionais toma forma no Plano Nacional de Reformas.

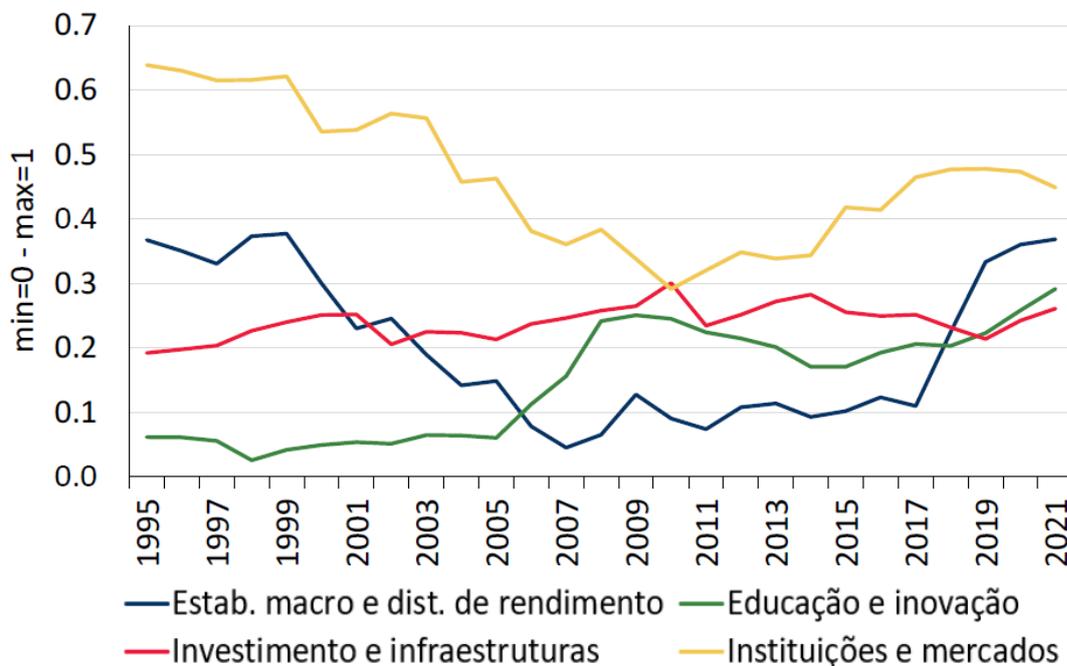
Investigadores/as do Banco de Portugal e dos Ministérios da Economia e das Finanças propuseram recentemente um índice composto de competitividade para a economia portuguesa.⁴⁸ O índice de competitividade baseia-se em quatro dimensões: i) Estabilidade macroeconómica e distribuição do rendimento; ii) Educação e inovação; iii) Investimento e

⁴⁸ Amador, J., G. Nogueira e A. Fernandes (2022). A competitividade da economia portuguesa: uma leitura baseada num indicador composto. Banco de Portugal.



infraestruturas; iv) Instituições e mercados. O desempenho de Portugal nas quatro dimensões do índice tem sido muito fraco, não tendo melhorado a sua posição relativa face à que ocupava em 1995 – ver Gráfico 26. No entanto, deve salientar-se a melhoria registada na dimensão ‘Estabilidade macroeconómica e distribuição do rendimento’ desde 2010 (embora ainda a níveis muito inferiores aos registados em 1995) e da dimensão ‘Instituições e mercados’.

Gráfico 26. Dimensões do indicador composto de competitividade



Fonte: Amador, Fernandes e Nogueira (2022). Banco de Portugal

Um ambiente económico competitivo é essencial para a promoção do investimento e para a capacidade de atração de investimento direto estrangeiro, condições necessárias para o crescimento sustentado da economia.

Uma dimensão muito relevante do ambiente económico são os custos de contexto. O Instituto Nacional de Estatística dá a seguinte definição de custos de contexto: efeitos negativos decorrentes de regras, procedimentos, ações



e/ou omissões que prejudicam a atividade das empresas e que não são imputáveis ao investidor, ao negócio ou à organização.⁴⁹ O Inquérito do INE aos custos de contexto incide sobre nove possíveis obstáculos à atividade das empresas: início de atividade, licenciamentos, indústrias de rede, financiamento, sistema judicial, sistema fiscal, carga administrativa, barreiras à internacionalização e recursos humanos. De acordo com os resultados do inquérito de 2021, as empresas identificaram como maiores obstáculos à sua atividade o sistema judicial, os licenciamentos e o sistema fiscal. Entre 2017 e 2021, os maiores aumentos de custos de contexto registaram-se nos recursos humanos e nas indústrias de rede, refletindo as dificuldades crescentes na contratação de trabalhadores e os aumentos dos custos de transporte.⁵⁰

4.5. A persistente ineficiência dos mercados

Uma análise das reformas no mercado do produto durante a implementação do Programa de Assistência Económica e Financeira 2011-2014, acordado com a *troika*, concluiu que estas contribuíram para uma afetação mais eficiente dos recursos e ganhos de produtividade.^{51 52}

Uma dimensão da ineficiência dos mercados que foi objeto de estudo no pós-crise financeira internacional é a da elevada incidência de empresas *zombie* na economia portuguesa – ver **Gráfico 27**. As empresas *zombie* são definidas como empresas em dificuldades financeiras e fraco desempenho económico, que permanecem longos períodos na economia, desviando recursos das empresas mais produtivas e distorcendo as regras da concorrência.

⁴⁹

https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=540896991&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt

⁵⁰

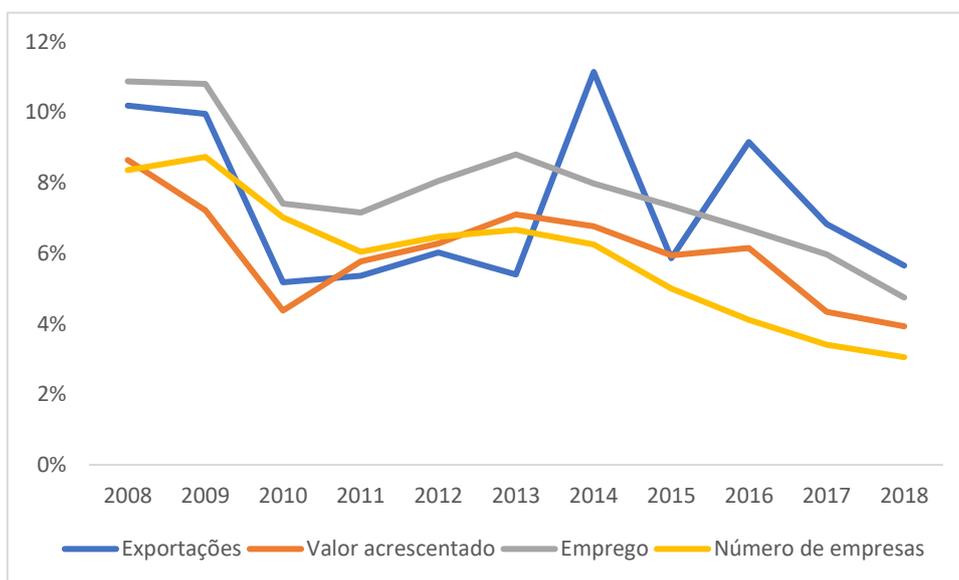
https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=540896991&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt

⁵¹ Monteiro, G., A. F. Gouveia e S. Santos (2017). Product markets' deregulation: a more productive, more efficient and more resilient economy? OCDE, Documentos de Trabalho do Departamento Económico, Paris.

⁵² Jalles, J. T., O. Martins e P. Brinca (2021). Business Environment: Competition, Markets and Taxation. Fundação Francisco Manuel dos Santos.



Gráfico 27. Peso das empresas zombie na economia

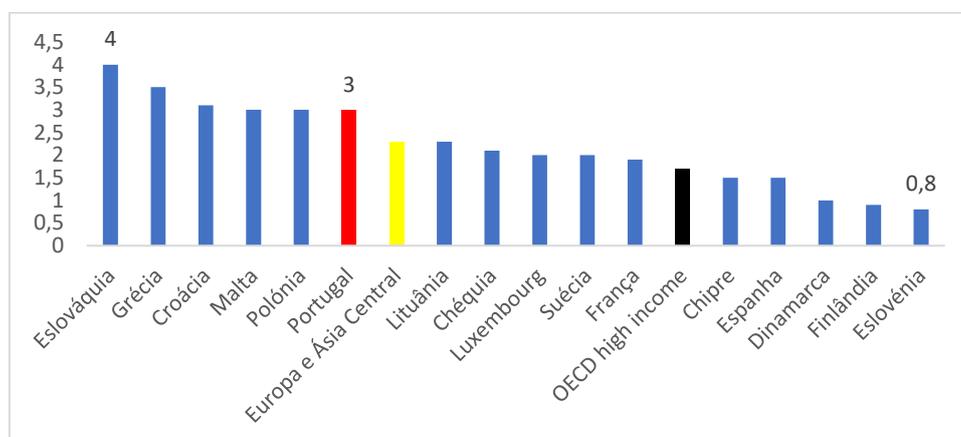


Fonte: Portela et al. (2021)

A elevada incidência de empresas zombie na economia está associada a ineficiências nos mercados financeiros e nos procedimentos de insolvência. De facto, os dados do Banco Mundial mostram que os processos de insolvência são muito longos (3 anos vs 1,7 nos países de rendimento elevado da OCDE) – ver **Gráfico 28**.



Gráfico 28. Anos que Demora a Resolver Processos de Insolvência



Fonte: World Bank, Doing Business, Resolving Insolvency, dados recolhidos em maio de 2019⁵³

Um estudo recente concluiu que os aumentos do salário mínimo desde 2014 podem ter contribuído para acelerar a saída das empresas zombie do mercado e, assim, contribuído para melhorar a afetação dos recursos na economia.⁵⁴

4.6. Maior e melhor integração na economia internacional

O desafio essencial da integração da nossa economia na economia internacional deve traduzir-se em conseguirmos aumentar o grau de abertura da economia com base no maior valor acrescentado nacional daquilo que produzimos e exportamos. O aumento do grau de abertura da economia portuguesa desde 2010, coincidente com a correção dos crónicos défices da balança comercial e corrente, foi a mais importante transformação estrutural da economia portuguesa.

Entre 1995 e 2010, o peso das exportações no PIB flutuou em torno dos 30%, registando-se défices da balança comercial entre os 6 e os 11% do PIB. A partir de 2010, as exportações cresceram de forma sistemática acima do PIB e o

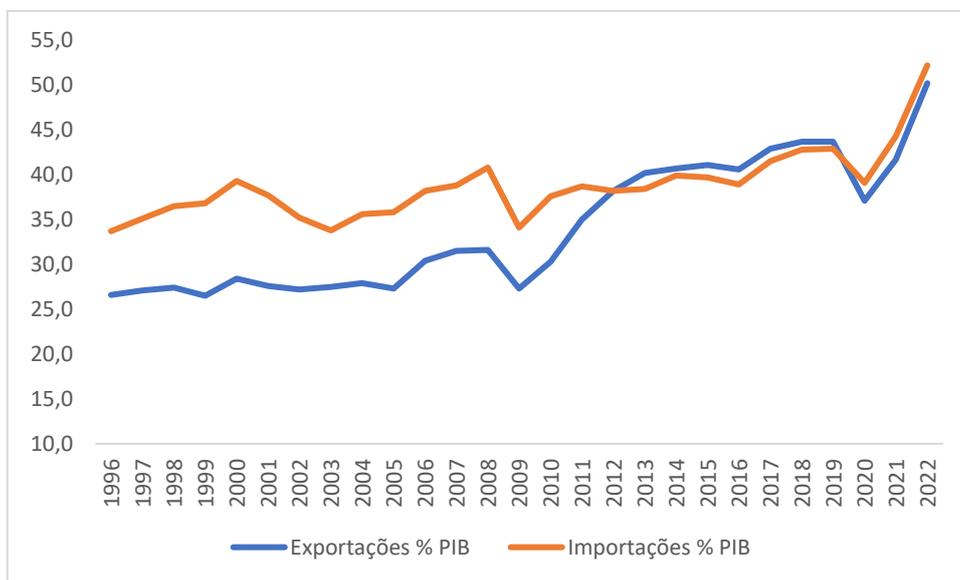
⁵³ Consulta [aqui](#).

⁵⁴ Alexandre, F., P. Bação, J. Cerejeira, H. Costa and M. Portela (2022). Minimum Wage and Financially Distressed Firms: Another One Bites the Dust. Labour Economics, Volume 74.



peso das exportações aumentou de forma continuada, ultrapassando os 50% em 2022 – ver **Gráfico 29**. Por exemplo, entre 2010 e 2019, as exportações de bens aumentaram de 37,2 mil milhões de euros para 59,9 mil milhões de euros. Em 2022, o rácio importações/PIB atingiu o valor máximo de 52%, sendo importante salientar o forte impacto do aumento do preço do gás e do petróleo registado nesse ano.

Gráfico 29. Exportações e importações em percentagem do PIB



Fonte: Pordata, INE

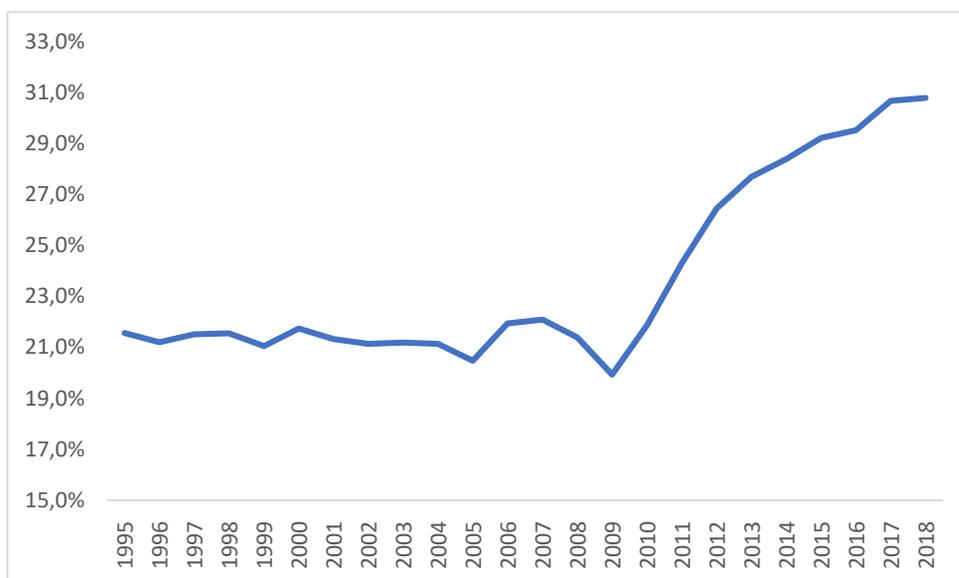
O aumento do peso das exportações e das importações tem vindo a alterar as condições de competitividade da economia portuguesa, reduzindo a dependência das empresas do mercado interno. As exportações aumentam os mercados das empresas e, assim, o retorno potencial dos investimentos, constituindo também uma oportunidade para a diversificação de mercados. Por outro lado, as empresas que competem nos mercados externos são mais competitivas e inovadoras, o que resulta em ganhos de produtividade.

O contributo das exportações para a criação de riqueza depende do seu valor acrescentado. No **Gráfico 30** vemos que o valor acrescentado das



exportações portuguesas tem vindo a aumentar desde 2010, situando-se em torno dos 30% em 2018.

Gráfico 30. Valor acrescentado das exportações, percentagem



Fonte: OCDE

Os dados do **Quadro 9** confirmam a mudança estrutural na composição das exportações, com as exportações de 'Artigos de vestuário' a passarem de principal setor exportador em 2000, com 8% do valor total das exportações, para o sexto principal setor exportador, com 4% do total das exportações. Em 2019, os setores 'Componentes de automóveis' (8%) e 'Veículos automóveis' (7%) tornaram-se os principais setores exportadores de bens. Em 2019, o setor do 'Calçado', apesar do seu excelente desempenho e cujas exportações representavam 5% do total das exportações em 2000, já não figurava entre os 10 principais setores exportadores.

Quadro 9. Principais setores de exportação de bens (CAE rev.3 – 3 Dígitos), percentagem das exportações totais, Portugal

2000	2019
------	------



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

Artigos de vestuário	8%	Componentes para automóveis	8%
Veículos Automóveis	8%	Veículos Automóveis	7%
Componentes para automóveis	7%	Produtos petrolíferos refinados	6%
Calçado	5%	Comércio por grosso de combustíveis	4%
Comércio por grosso de bens de consumo	4%	Produtos metálicos	4%
Pasta de papel e cartão	4%	Artigos de vestuário	4%
Recetores rádio/televisão	4%	Produtos químicos de base	3%
Artigos de madeira	4%	Produtos alimentares	3%
Outros têxteis	3%	Artigos de matérias plásticas	3%
Produtos químicos de base	2%	Artigos de madeira	2%

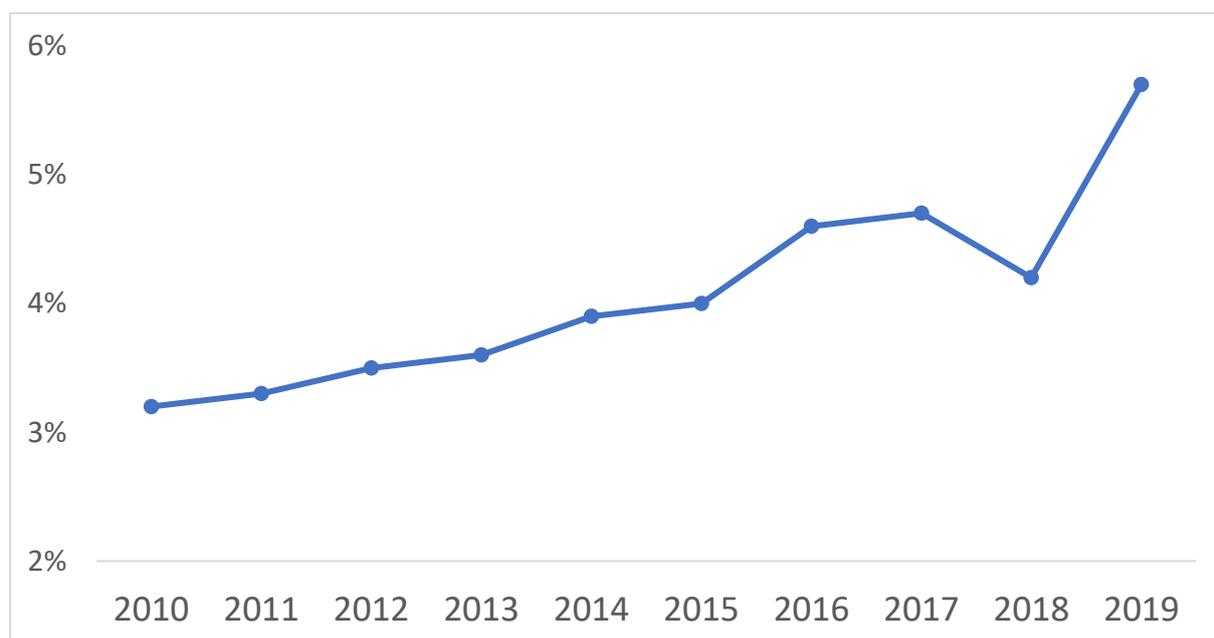
Fonte: Estatísticas do Comércio Internacional do INE

O aumento das exportações de alta tecnologia evidencia também a alteração da estrutura da economia portuguesa. Entre 2010 e 2019, as



exportações de bens de alta tecnologia aumentou de 1,2 para 3,4 mil milhões de euros. O Gráfico 31 mostra também o aumento do peso das exportações de alta tecnologia nas exportações totais de bens, tendo aumentado de 3,2% em 2010 para 5,7% em 2019.

Gráfico 31. Peso das exportações de bens de alta tecnologia nas exportações totais de bens, percentagem



Fonte: Estatísticas do Comércio Internacional do INE

O crescimento das exportações no futuro vai depender da forma como as empresas portuguesas conseguirem integrar as cadeias globais de valor, que estão a atravessar um período de reorganização. O investimento direto estrangeiro pode dar um contributo muito relevante para melhorar a posição das empresas portuguesas nas cadeias globais de valor. Para alcançar esse objetivo é necessário melhorar as redes de fornecedores de empresas nacionais, que são um elemento-chave da competitividade dos territórios para a atração de IDE.⁵⁵ Nos últimos anos, os fluxos e o stock de investimento

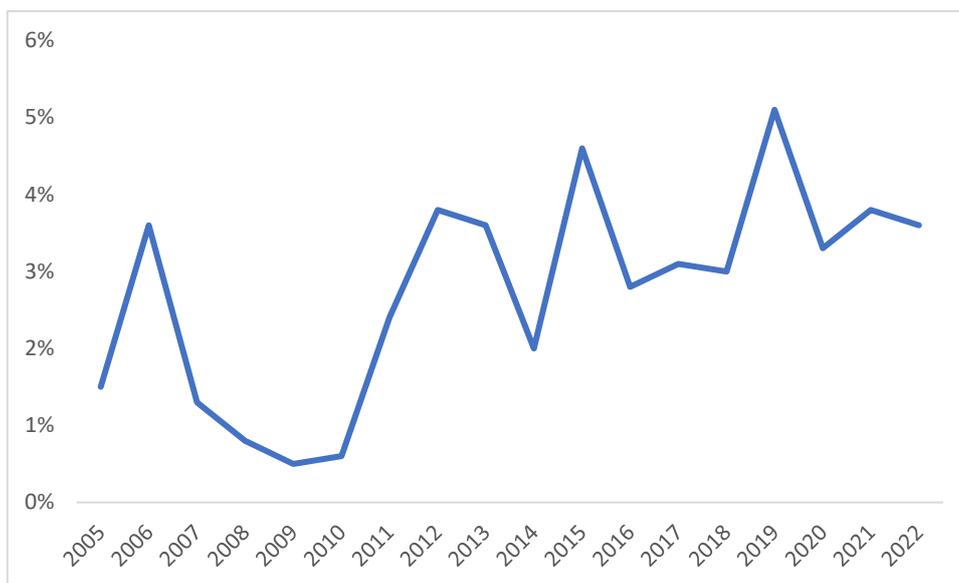
⁵⁵ Ver, a este propósito, o relatório *Strengthening FDI and SME Linkages in Portugal*, OCDE, 2022, <https://www.oecd.org/fr/publications/strengthening-fdi-and-sme-linkages-in-portugal-d718823d-en.htm>



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

direto estrangeiro tem vindo a ganhar peso em valor e em percentagem do PIB – ver **Gráficos 32** e **33**. Os dados da AICEP mostram também uma diversificação da origem dos investimentos nos últimos anos, o que pode contribuir para diversificar o destino das exportações e, assim, aumentar a resiliência da economia portuguesa a choques externos.

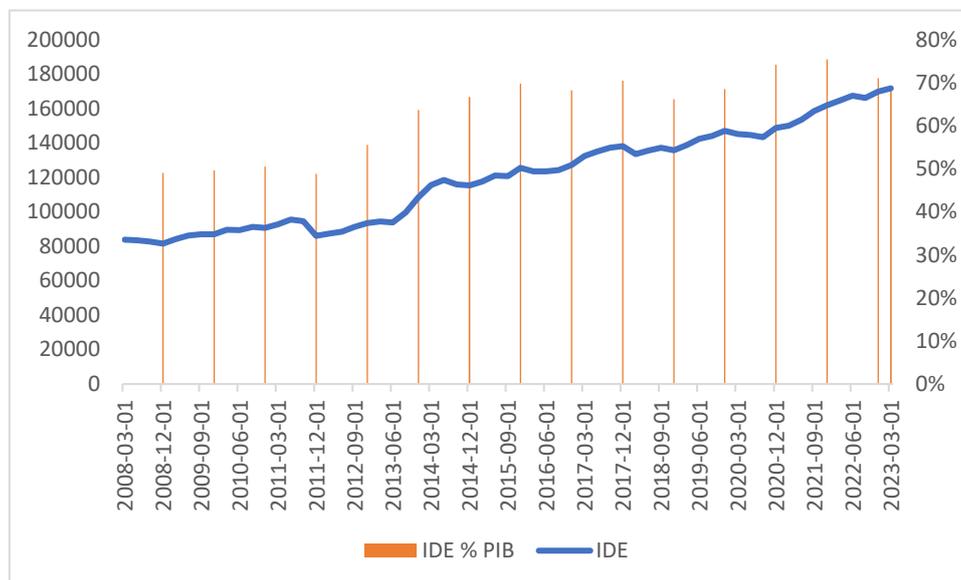
Gráfico 32. Fluxos de investimento direto estrangeiro, percentagem do PIB



Fonte: Banco de Portugal



Gráfico 33. Stock investimento direto estrangeiro, milhões de euros e percentagem do PIB



Fonte: Banco de Portugal

4.7. Mercado de trabalho

A legislação laboral afeta a capacidade das empresas se adaptarem e reestruturarem às mudanças nos mercados e nas tecnologias. Uma rigidez laboral excessiva pode dificultar a realocação de trabalhadores/as dos setores menos produtivos para os setores mais produtivos e com maior potencial de crescimento.⁵⁶

Uma característica do mercado de trabalho português, que condiciona qualquer análise relativa à qualidade do emprego e se coloca como um fator determinante na análise da produtividade nacional, é a segmentação entre trabalhadores/as com contrato sem termo e com contrato não permanente, a qual vem assumindo um caráter sistemático e em que o nosso país se posiciona bem acima da média europeia. Até 2019, a percentagem de trabalhadores/as com um contrato não permanente era superior a 20%.



Apesar das melhorias registadas nos últimos anos, o emprego temporário continua a ter em Portugal um peso significativo no emprego total. Em 2022, 16,6% dos e das trabalhadoras tinham um contrato temporário, a quarta percentagem mais elevada da UE, sendo que, já em 2023, Portugal retomou o 3º lugar entre os países da UE27. Esta situação é especialmente elevada no caso dos e das jovens (15 aos 24 anos de idade), onde este valor é de 57,4% (vs. 50% na UE), um valor mais elevado que o registado em 2008 (55%) – ver Gráfico 34.

Os contratos temporários são mais predominantes nas mulheres jovens (59,1%) do que nos homens jovens (56%). Em 2022, 55% dos e das trabalhadoras com contrato temporário estavam nesta situação por não conseguirem um contrato permanente (30% na EU). No caso das e dos jovens esta percentagem era de 49,7%, sendo Portugal o país da UE com a terceira percentagem mais elevada.

A rotação voluntária dos e das trabalhadoras entre empregos e ocupações pode contribuir para melhorar o ajustamento entre as qualificações das e dos trabalhadores e as necessidades das empresas, contribuindo para a mitigação dos efeitos negativos de *mismatch* referidos acima. Por exemplo, um estudo da Agência PlanAPP sugere que a mudança de emprego e de ocupação pelas e pelos trabalhadores está associada a valorizações salariais.

No entanto, no caso de Portugal, a involuntariedade de tal rotação é superior à da média europeia, conforme salientam diversos estudos, que destacam que “a transição da escola para o mercado de trabalho é marcada pela precariedade e rotação involuntária de emprego” e que “a frágil situação no mercado de trabalho compromete a vida pessoal, adia a



independência e a formação de família, e provoca frustração e doenças mentais."⁵⁷

Mais, não devem deixar de ser relevados os efeitos negativos no bem-estar das e dos trabalhadores e para a produtividade das empresas decorrentes de muitas mudanças de emprego ao longo da vida.

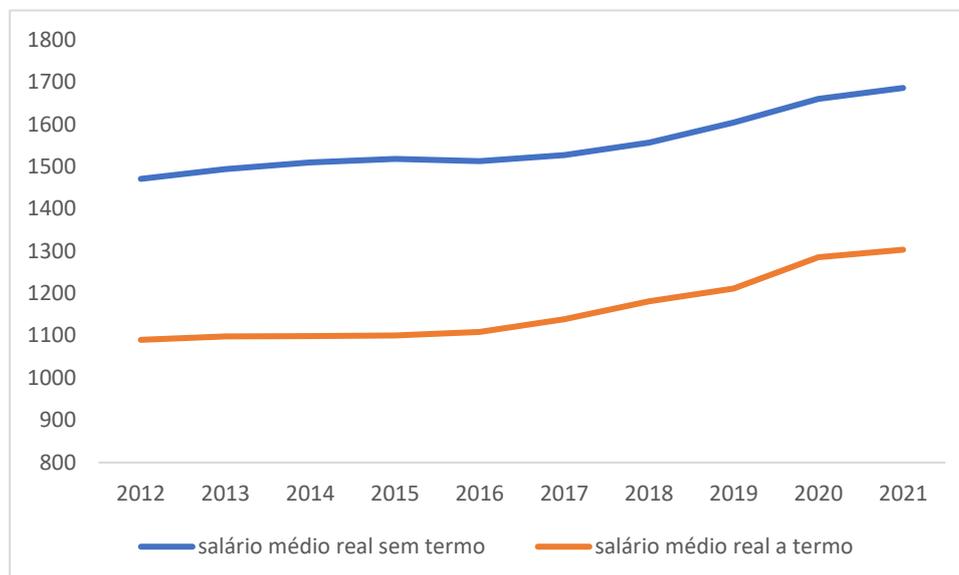
Por outro lado, e apesar de existirem justificações económicas relacionadas com o processo de seleção para a contratação a termo, não apenas não são evidentes os motivos de um perfil de segmentação diverso do de mercados de trabalho com características similares, como não deve ser ignorado que o recurso sistemático a este tipo de contratação não permanente pode resultar em custos elevados, desde um menor investimento em formação, que resulta numa desvalorização do capital humano e do seu potencial de geração de riqueza, até aos efeitos da irregularidade e instabilidade laborais do ponto de vista da sustentabilidade dos sistema de proteção social e do próprio modelo de desenvolvimento económico e social.

O Gráfico 35 apresenta a remuneração dos/as trabalhadores/as por conta de outrem com contrato sem termo e com contrato a termo. Nesta comparação não se tem em consideração a idade e a escolaridade dos/as trabalhadores/as, nem outras características que podem influenciar o diferencial salarial entre os/as trabalhadores/as com aqueles dois vínculos laborais. Os dados mostram que os/as trabalhadores/as com contrato sem termo têm um salário médio bastante mais elevado. No entanto, deve salientar-se a redução da diferença salarial de 38% em 2015 para 29% em 2021.

⁵⁷ Livro Branco Mais e Melhores Empregos para os Jovens, Fundação José Neves/Observatório do Emprego Jovem/OIT



Gráfico 35. Salário médio real, trabalhadores por conta de outrem, contrato com termo e sem termo



Fonte: Cálculos de Miguel Portela, utilizando dados dos Quadros de Pessoal, MTSSS

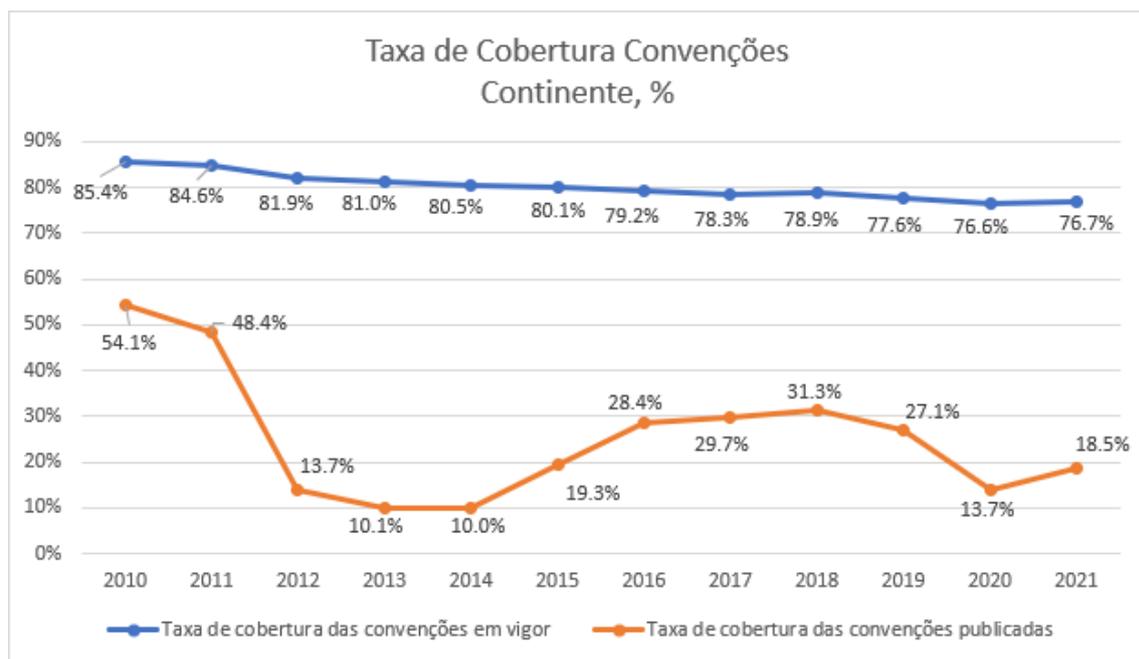
Neste contexto, é importante destacar a importância da negociação coletiva enquanto fator-chave para o desenvolvimento económico e social por via da melhoria e adequação sustentada da qualidade do emprego, mediante uma regulação mais próxima à realidade dos locais de trabalho, a qual permite não apenas o reforço das condições de trabalho, mas igualmente potencia ganhos de produtividade e a adaptação dos sectores e empresas às condições específicas da sua atividade. Apesar de nos últimos anos se ter assistido a uma diminuição da taxa de cobertura das convenções publicadas, desde 2010 registou-se uma diminuição uma significativa – ver **Gráfico 36**.⁵⁸ Existe evidência de que os países onde o diálogo social e a negociação coletiva se encontram mais estruturados e estabelecidos são também aqueles que apresentam maiores níveis de justiça e coesão sociais,

⁵⁸ Quadro extraído do Relatório Anual sobre a Evolução da Negociação Coletiva em 2022, do Centro de Relações Laborais https://www.crlaborais.pt/documents/10182/490256/RNC_2022/4b814a06-e8a7-4790-aa5e-0f1d43d87589



bem como um desenvolvimento económico mais sustentado. Nesse sentido, é fundamental promover e dinamizar a negociação coletiva, incluindo no âmbito das políticas públicas, potenciando o aprofundamento do seu papel na resposta a desafios estruturantes do país e na regulação de aspetos relevantes da relação de trabalho como o reforço dos salários, o combate à segmentação do mercado de trabalho, a organização do tempo de trabalho, a segurança e saúde no trabalho, a conciliação entre as vidas pessoal, familiar e profissional, a formação profissional ou a regulação de carreiras.

Gráfico 36. Taxa de cobertura das convenções, Portugal Continental

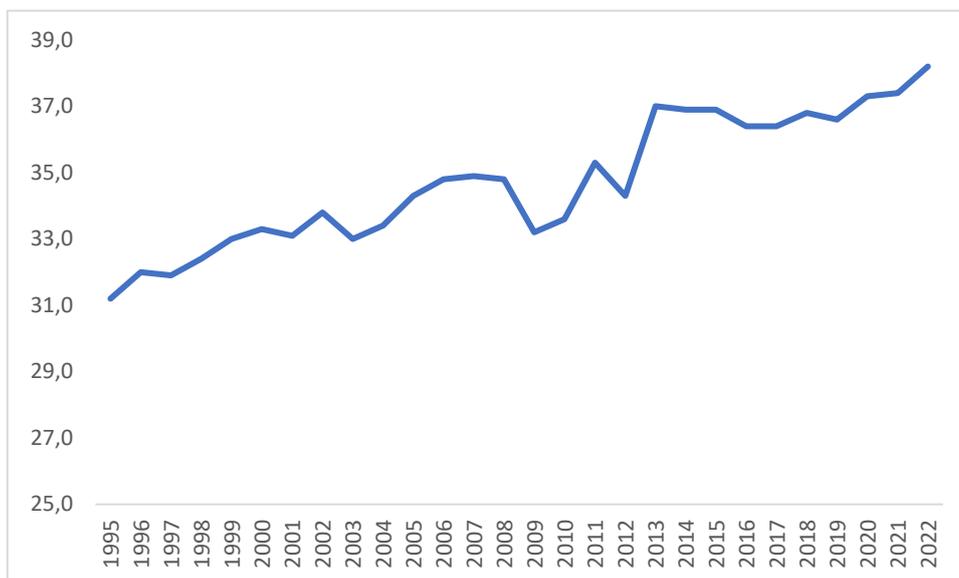


4.8. Carga fiscal

Ao longo das últimas décadas, o aumento do peso da dívida pública no PIB e o fraco crescimento tornou o aumento da carga fiscal a saída para a consolidação das finanças públicas – ver **Gráfico 36**. Em 2022, a carga fiscal atingiu o valor recorde de 38,2% do PIB. Embora a carga fiscal nacional seja ainda inferior à média da UE-27, as comparações internacionais da competitividade do sistema fiscal português colocam-no entre os mais ineficientes da OCDE, apenas superado pela Itália e pela França.



Gráfico 36. Receitas fiscais e contribuições sociais % do PIB

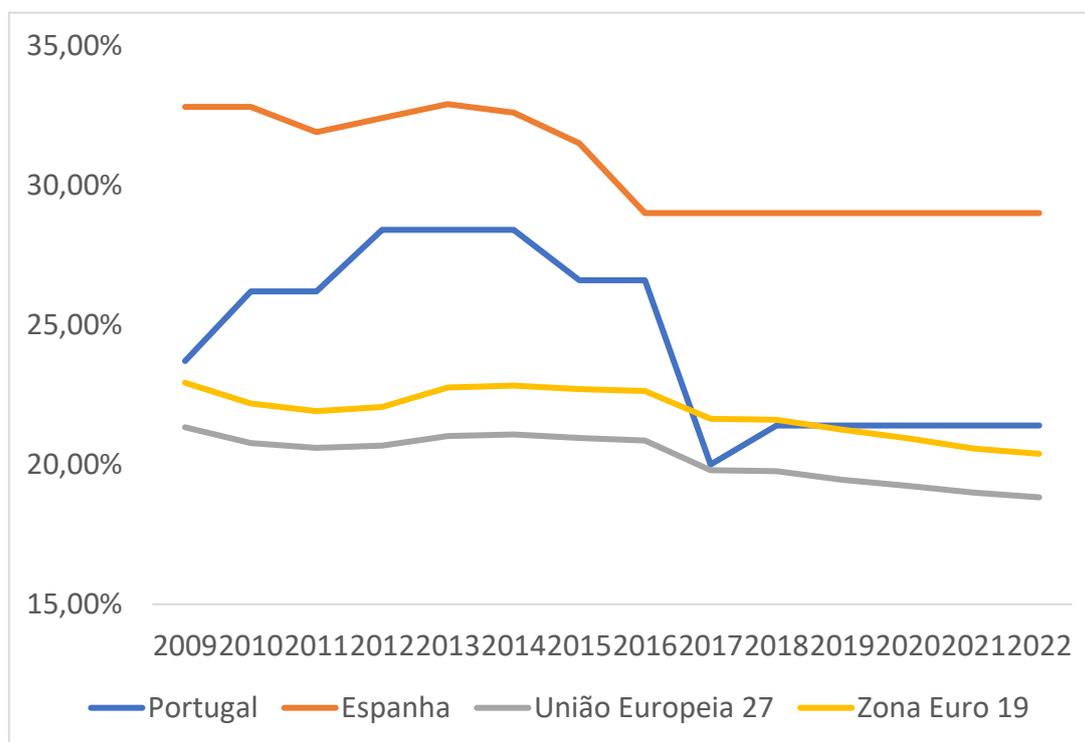


Fonte: Pordata, INE

No caso do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas, IRC, a taxa máxima, incluindo derramas pode atingir 31,5%, sendo a mais elevada a UE-27. As taxas mais elevadas, nomeadamente a componente da derrama estadual (9%), aplicam-se apenas a empresas de maior dimensão e com lucros mais elevados, podendo constituir uma penalização às empresas mais produtivas. No entanto, a taxa média efetiva é inferior a 20% (19% em 2019). Nas empresas com volume de negócios superior a 250 milhões de euros, a taxa média de tributação efetiva foi de 23,5% em 2019. Os dados comparativos da taxa média efetiva de IRC, mostram que Portugal se situa ligeiramente acima da UE e da Área do Euro, mas com taxas significativamente mais baixas do que Espanha – ver **Gráfico 37**.



Gráfico 37. Taxa média efetiva de IRC (%)



Fonte: Ministério das Finanças

Os dados da Autoridade Tributária mostram que cerca de metade das empresas portuguesas não declaram lucros (48% em 2021) e mais de 1/3 não declaram IRC (41% em 2021).

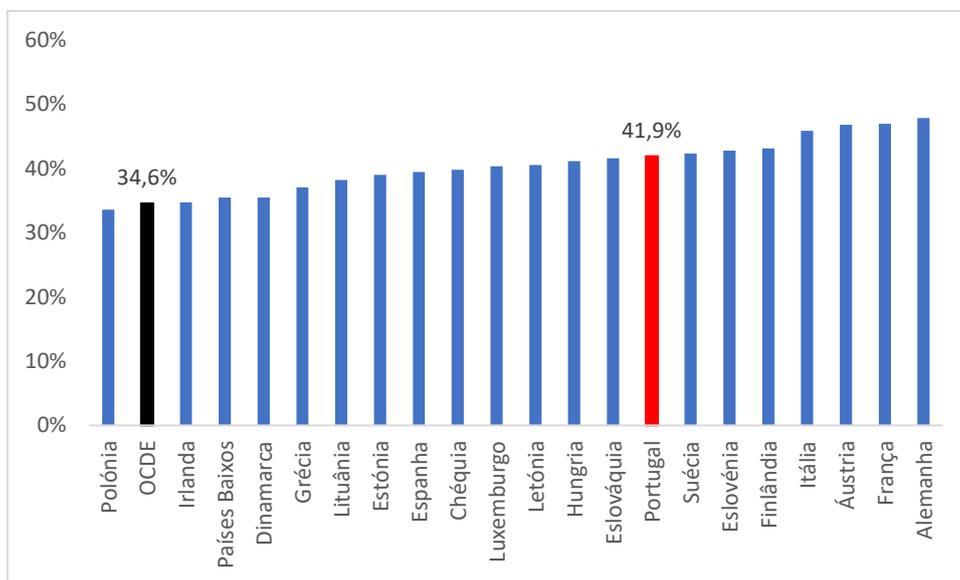
Considerando as taxas marginais e progressividade, a complexidade do imposto e em que medida existe dupla tributação sobre os lucros distribuídos pelas empresas, no imposto sobre pessoas singulares, IRS, Portugal encontra-se na 35ª posição entre 38 países.⁵⁹ A fraca competitividade do sistema fiscal nacional penaliza o crescimento dos salários líquidos e, assim, é um obstáculo à atração de trabalhadores/as, e torna a economia nacional menos atrativa para o investimento, dificultando a acumulação de capital e penalizando o

⁵⁹ International Tax Competitiveness Index (2022). Tax Foundation. https://files.taxfoundation.org/20221013150933/International-Tax-Competitiveness-Index-2022.pdf?_gl=1*ome803*_ga*NDC3MDc1ODIvLjE2ODQ4MzU2MzM.*_ga_FP7KWDV08V*MTY4NDgzNTYzMy4xLjEuMTY4NDgzNTY0Ni40Ny4wLjA.



crescimento potencial da economia. Os dados relativos ao rácio do imposto pago pela pessoa trabalhadora e o custo do trabalhador/a para a entidade empregadora (*Tax Wedge*) mostram que Portugal está entre os países da OCDE com uma carga fiscal sobre os rendimentos do trabalho mais elevada – ver **Gráfico 38**.

Gráfico 38. Rácio do imposto pago pela pessoa trabalhadora e o custo do trabalhador/a para a entidade empregadora, 2022

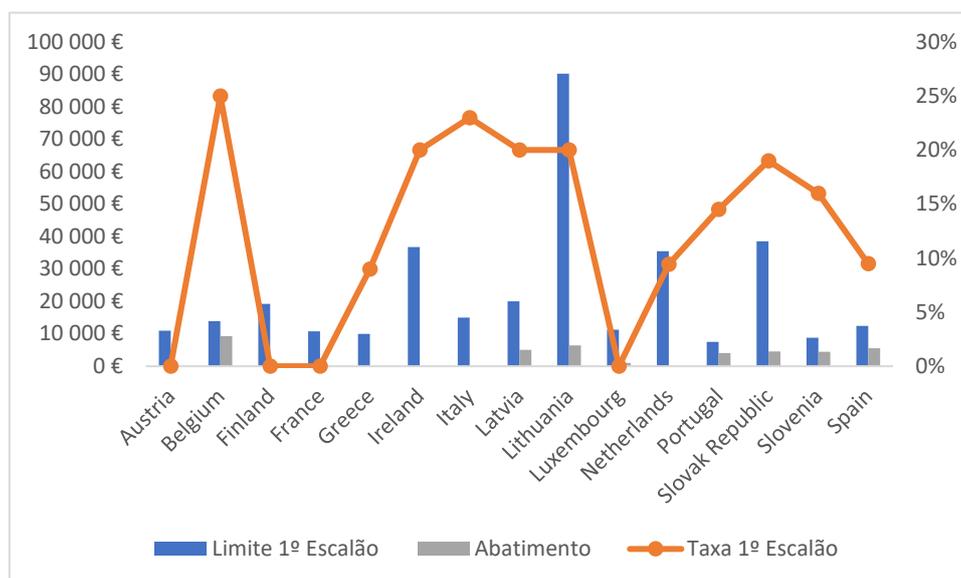


Fonte: OCDE

Um dos problemas da tributação das pessoas singulares são as elevadas taxas de tributação sobre os primeiros escalões de rendimento. O **Gráfico 39** apresenta os dados para o limite do primeiro escalão de rendimento e a respetiva taxa marginal para vários países da UE, mostrando que Portugal apresenta uma taxa de IRS relativamente elevada para níveis muito baixos de rendimento.



Gráfico 39. Imposto sobre os Rendimentos de Trabalho



Fonte: OCDE

4.9. Governação e dinâmica económica das regiões

A produtividade das empresas depende também do contexto e da competitividade dos territórios em que estão inseridas. Portugal é historicamente um dos países mais centralizados do mundo quando, por exemplo, consideramos o peso da despesa pública da Administração Central na despesa pública total. A elevada centralização da despesa pública e a falta de instrumentos ao nível das regiões para que estas possam definir e implementar estratégias próprias de desenvolvimento tem sido um obstáculo ao desenvolvimento do país.⁶⁰

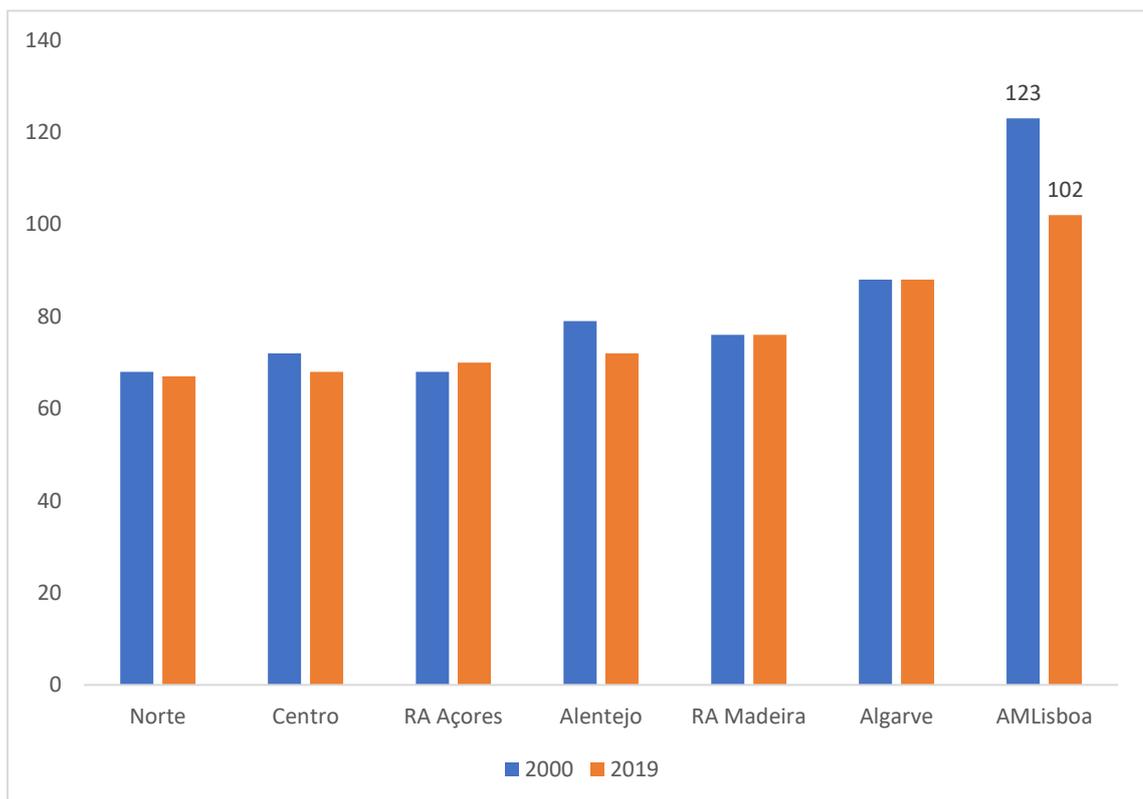
As economias de aglomeração ganharam importância e um conjunto de 'Regiões estrela' tem-se vindo a afirmar como grandes espaços de dinamismo e inovação, concentrando trabalhadores/as, capital, conhecimento e elevada conectividade internacional. A Área Metropolitana de Lisboa concentra uma parte significativa dos ativos e do capital humano,

⁶⁰ Ver, por exemplo, Alexandre, F., H. Costa, M. Portela and M. Rodrigues (2021). Asymmetric regional dynamics in the Portuguese economy: debt, openness and local revenues", *Regional Studies*. Volume 55, 2, pp. 322-322.



representando cerca de 36% do PIB de Portugal. No **Gráfico 40** podemos ver que, entre 2000 e 2019, o PIB *per capita* da Área Metropolitana de Lisboa diminuiu de 123% para 102% do PIB *per capita* da UE. Dada a concentração de recursos aí existente, o crescimento robusto e sustentado da economia portuguesa requer uma Área Metropolitana de Lisboa competitiva e que gere efeitos multiplicadores nas restantes regiões do país. Isto constitui um desafio significativo uma vez que os dados sugerem que os efeitos multiplicadores se fazem sentir predominantemente das restantes regiões para a Área Metropolitana de Lisboa e não o inverso.⁶¹

Gráfico 40. PIB *per capita* em PPS, Regiões NUTS 2 Portugal, (UE=100), 2000 e 2019



Fonte: Eurostat, Comissão Europeia

⁶¹ Por exemplo, FEP e CEF.UP (2021) para a AD&C, Avaliação do Impacto Macroeconómica do Portugal 2020. Consulta [aqui](#).



O equilíbrio entre a geração de economias de aglomeração das regiões com maior concentração de população e de recursos e a coesão do território requer a atribuição de mais competências e recursos às regiões.

5. Recomendações para aumentar a produtividade da economia portuguesa e melhorar a qualidade do emprego

Esta secção é desenvolvida a partir dos factos apresentados nas secções anteriores para elencar um conjunto de recomendações que promovam um crescimento sustentado da produtividade da economia portuguesa, bem como uma melhoria da qualidade do emprego. Nas secções anteriores, para além dos contributos de conselheiros/as e outras entidades ouvidas no processo de elaboração do parecer, como os membros do conselho consultivo do Conselho para a Produtividade, e de pareceres de especialistas ouvidos/as pelo Grupo de Trabalho, foram tidos em conta os muitos estudos que têm vindo a ser desenvolvidos na academia e por entidades públicas sobre os obstáculos ao crescimento da economia portuguesa e sobre os fatores determinantes da produtividade e sobre a qualidade do emprego. Num estudo sobre uma questão tão complexa como a produtividade, e tão importante para o bem-estar dos e das portuguesas como a qualidade do emprego, é essencial termos presente o que já aprendemos na implementação de reformas no passado e sobre o seu impacto na economia e na produtividade. Por outro lado, Portugal não pode ignorar a sua condição de membro da UE e da Área do Euro, um espaço de livre circulação de bens, serviços e capitais e com uma moeda única. A inserção no espaço europeu, bem como na economia global, tem sempre de ser tida em conta na avaliação dos fatores de competitividade e na definição de políticas económicas. Finalmente, é importante salientar que não existe uma solução única para os problemas da produtividade e da qualidade do emprego.

O crescimento sustentado da produtividade e a melhoria da qualidade do emprego, nomeadamente dos salários, requer um novo paradigma para a



economia portuguesa, em que a criação de riqueza se baseie no conhecimento, nas qualificações e na inovação. A afirmação desse paradigma irá refletir-se num aumento da oferta de empregos destinados a trabalhadores/as de elevadas qualificações, a que corresponderá uma mais elevada qualidade de emprego e salários também mais elevados.

As recomendações para a promoção do crescimento da produtividade e a melhoria da qualidade do emprego são organizadas em seis pontos: i) Produtividade e salários; ii) Pessoas, educação e competências; iii) Investimento e stock capital; iv) Investimento em I&D&I e Sistema Científico e Tecnológico; v) Ambiente económico; vi) Governação do território.

Produtividade e qualidade do emprego

- Promover um sistema fiscal que assegure uma mais justa e equilibrada redistribuição da riqueza, sendo prioritária a redução da carga fiscal sobre os rendimentos do trabalho.
- Alinhar o crescimento dos salários reais com o crescimento da produtividade das empresas de modo a gerar um círculo virtuoso em que a valorização salarial gera um incentivo a ganhos adicionais de produtividade.
- Reforçar o combate à precariedade laboral abusiva, promover a redução da precariedade legal e o reforço da proteção social e laboral dos vínculos atípicos. Combater a desigualdade e discriminação salarial de género, criando uma distribuição salarial entre homens e mulheres mais justa, e mais alinhada com os incentivos para gerar aumentos de produtividade.
- Dinamizar a negociação coletiva enquanto instrumento de promoção da qualidade do emprego, de melhoria das condições de trabalho, potenciador de ganhos de produtividade e de um sustentado desenvolvimento económico e social.



Pessoas, educação e competências

- Promover políticas de imigração que permitam compensar os saldos naturais negativos, direcionadas para as profissões onde está identificada falta de mão-de-obra, privilegiando a mão-de-obra qualificada, de forma a dar um contributo mais efetivo para o desenvolvimento económico e social do País, incluindo ao nível do mercado de trabalho.
- Promover a formação ao longo da vida para recuperar o atraso ainda existente nas qualificações da população ativa.
- Promover a formação profissional inicial e a formação ao longo da vida, incluindo a formação e requalificação, bem como a sua adequada articulação com uma proteção social e laboral adequada, para melhorar as oportunidades e tornar mais justas e inclusivas as transições de emprego para melhorar as oportunidades de emprego num mundo em acelerada mudança tecnológica.
- Sintonizar, sem prejuízo da diversidade de oferta e da voluntariedade da escolha, a oferta de oferta de formação do ensino superior com as necessidades da economia e os desafios que se colocam à sociedade portuguesa, contribuindo assim para reduzir a desigualdade de oportunidades.
- Definir competências para os diferentes níveis de ensino alinhadas com as necessidades da economia e que contribuam para aumentar a empregabilidade e salários mais elevados.
- Promover uma mais ampla publicação dos níveis de empregabilidade associados às diversas vias e graus de ensino, contribuindo assim para aumentar a empregabilidade e salários mais elevados.
- Apresentar de forma transparente para a sociedade a ligação entre os conteúdos curriculares e as competências nos diferentes ciclos de estudos.



- Avaliar as competências obtidas ao longo das diferentes fases do percurso escolar.
- Aumentar a qualificação dos/as gestores/as e melhorar as práticas de gestão de forma a melhorar as condições de trabalho e estimular um melhor desempenho dos/as trabalhadores/as e, assim uma maior eficiência das empresas.
- Introdução de novos modelos de organização do trabalho que permitam uma melhor conciliação entre a vida pessoal e profissional e que favoreçam o crescimento da produtividade.

Investimento e stock de capital

- Criar um enquadramento fiscal mais articulado e equilibrado que, regido por princípios de justiça e equidade fiscais, ao nível dos impostos sobre os rendimentos de pessoas singulares e coletivas, que não constitua um entrave ao investimento das empresas, incluindo o investimento de longo prazo das empresas.
- Criar instrumentos financeiros que favoreçam o investimento de longo prazo e o crescimento das empresas.
- Criar instrumentos financeiros que promovam o financiamento da criação de novas empresas inovadoras e o seu crescimento.
- Aumentar o investimento público em infraestruturas que contribuam para o aumento da conectividade internacional da economia portuguesa.
- Promover o investimento público e privado em infraestruturas que garantam uma mais efetiva promoção entre as vidas familiar, pessoal e profissional.
- Aumentar o investimento público em infraestruturas de transporte que reduzam os custos de transporte e melhorem a sua eficiência energética.
- Atrair investimento direto estrangeiro que contribua para uma melhor integração das empresas portuguesas nas cadeias globais de valor.



Investimento em I&D&I e Sistema Científico e Tecnológico

- Promover a colaboração entre entidades do Sistema Científico e Tecnológico e as empresas de modo a favorecer uma valorização do conhecimento gerado no SCT e, por outro lado, um maior alinhamento entre a investigação desenvolvida pelo SCT e as necessidades das empresas.
- Direcionar os incentivos fiscais e fundos europeus de apoio ao investimento em I&D&I às PMES.
- Estabelecer políticas mais seletivas na atribuição de múltiplos subsídios às mesmas empresas.
- Criar novos instrumentos que favoreçam o financiamento de inovação de empresas sem ativos físicos que possam servir de garantia bancária.
- Reforçar a autonomia das instituições do SCT.

Ambiente económico

- Remover medidas que penalizam o crescimento das empresas.
- Reduzir custos de contexto de forma a promover o investimento e a atrair investimento direto estrangeiro.
- Promover instituições na administração pública e no sistema de justiça que favoreçam a saída do mercado de empresas económica e financeiramente inviáveis.
- Reforçar a efetividade da lei, nomeadamente por via da melhoria do funcionamento dos serviços inspetivos e da justiça laboral.

Governança do território

- Aproximar as decisões políticas dos territórios de forma a que se ajustem de forma mais eficaz às condições de competitividade das diferentes regiões.
- Reforçar a coordenação existente entre as instâncias nacional, regional e local.



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

- Promover a coesão territorial através da valorização dos recursos endógenos dos territórios e da melhoria da conectividade entre regiões.
- Explorar políticas para a região-líder capazes de gerar efetivos *spillovers* nas restantes regiões do país.



6. DECLARAÇÕES DE VOTO



Declaração de voto da CGTP-IN

A CGTP-IN procurou, ao longo das reuniões do Grupo de Trabalho, que questões que consideramos centrais para a produtividade e a qualidade do emprego fossem abordadas no Parecer do CES. Procurámos ainda que matérias tratadas no documento tivessem outra abordagem, mais equilibrada tendo em conta o posicionamento social diferenciado das diferentes organizações que compõe o CES.

Sem prejuízo das alterações realizadas, o Parecer do CES continua a caracterizar-se por uma visão que negligencia elementos fundamentais à problemática abordada e, naqueles que estão presentes, por uma opção em matérias centrais que não se ajustam nem ao diagnóstico, nem às soluções que se exigem para a elevação das condições de trabalho e a promoção de uma maior produtividade.

Sumariamente, questionamos como é possível abordar as questões da qualidade do emprego sem analisar os efeitos de sucessivas alterações à legislação laboral (não há uma linha sobre esta realidade), ou ainda os impactos de normas, como a caducidade e não efectivação plena do princípio do tratamento mais favorável, numa avaliação à evolução da contratação colectiva. A própria dimensão e importância da contratação colectiva, que só é integrada no Parecer na versão final e após insistências várias da CGTP-IN, exigia maior aprofundamento e análise. Ao invés repetem-se as velhas teses da “rigidez” e “segmentação” do mercado de trabalho. Ainda em relação à qualidade do emprego, impera a tese de que para aumentarem os salários, é pré-condição o aumento da produtividade, fazendo tábua rasa do nível de desigualdade na repartição do rendimento entre o trabalho e o capital.

Já no que diz respeito à produtividade, a análise não aborda aspectos nodais, macro e micro, que a influenciam. No primeiro caso, destacamos a ausência de questões como o perfil produtivo, o Euro, a divisão europeia do trabalho, as desigualdades, os níveis de concentração empresarial em sectores estratégicos e o grau de apropriação de lucros pelas grandes empresas e sua relação com os níveis de investimento. Em relação à análise micro, o parecer já contém uma abordagem que ganhava em



CONSELHO ECONÓMICO E SOCIAL

ser cruzada com as determinantes macro, bem como com as que influenciam a qualidade do emprego.

Outro elemento que não acompanhamos é a visão presente na área fiscal que, num contexto de brutal centralização e acumulação da riqueza em Portugal, apela a uma redução generalizada dos impostos e defende a descida para as grandes empresas que já hoje pagam pouco ou nenhuns impostos sobre os seus rendimentos.

Estamos perante um Parecer que procura “deslindar os puzzles da produtividade da economia portuguesa”, ao qual faltam “peças”, remetendo-nos mais para um labirinto sem saída, ou com saídas parciais e por isso desajustadas aos desafios que o país enfrenta.

Assim, entendendo que seriam necessárias alterações de fundo ao Parecer, que teria sido necessária uma genuína intenção de encontrar consensos que consideramos serem possíveis, mas que estão afastados, quer na forma, quer nos conteúdos, no Parecer, a CGTP-IN manifesta a sua discordância e lamenta que se tenha desperdiçado uma oportunidade de aprofundar algumas das principais dinâmicas que determinam a qualidade do emprego e da produtividade no nosso país.

Lisboa, 17.10.23