

3.22 Portugal

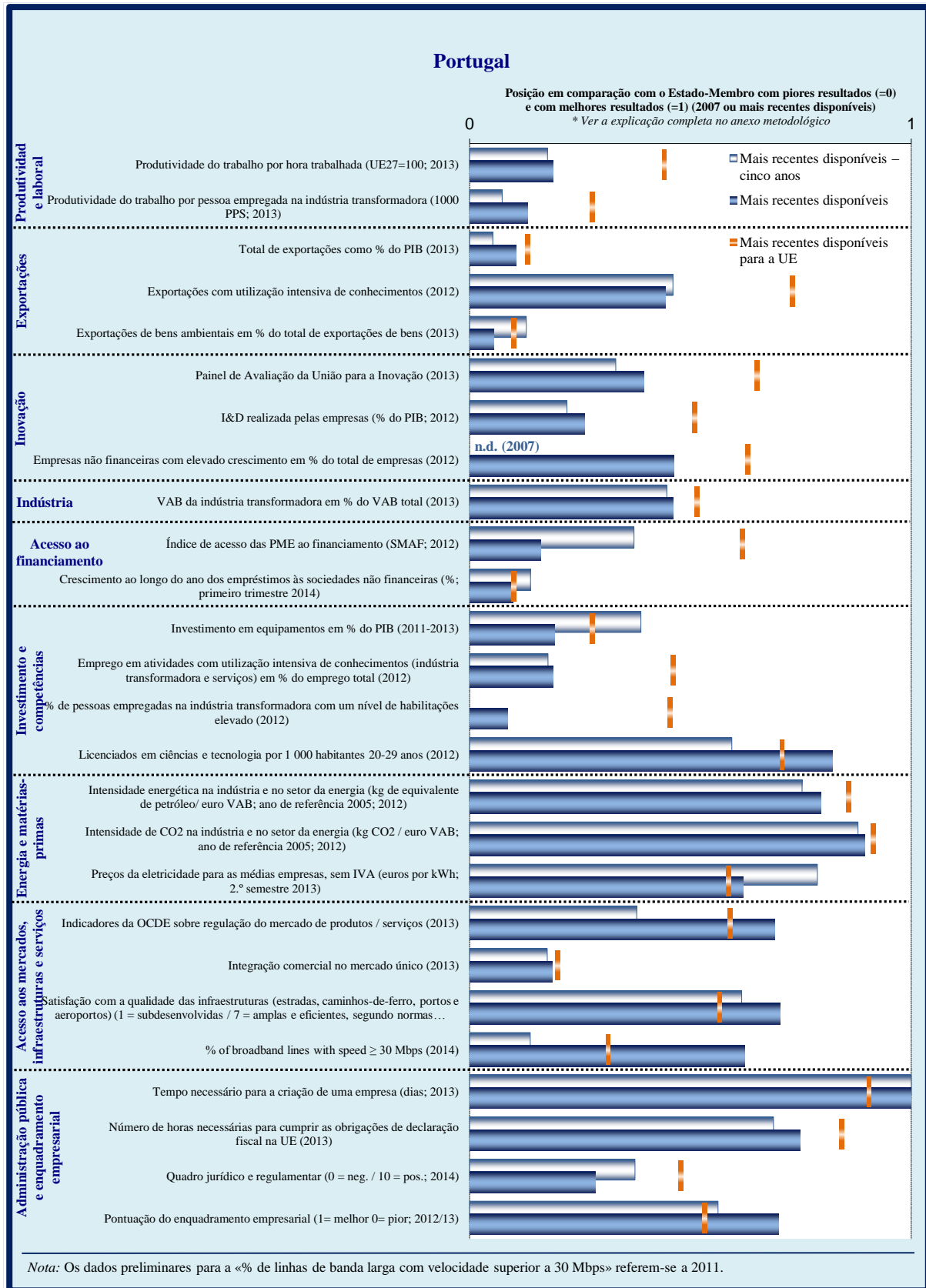
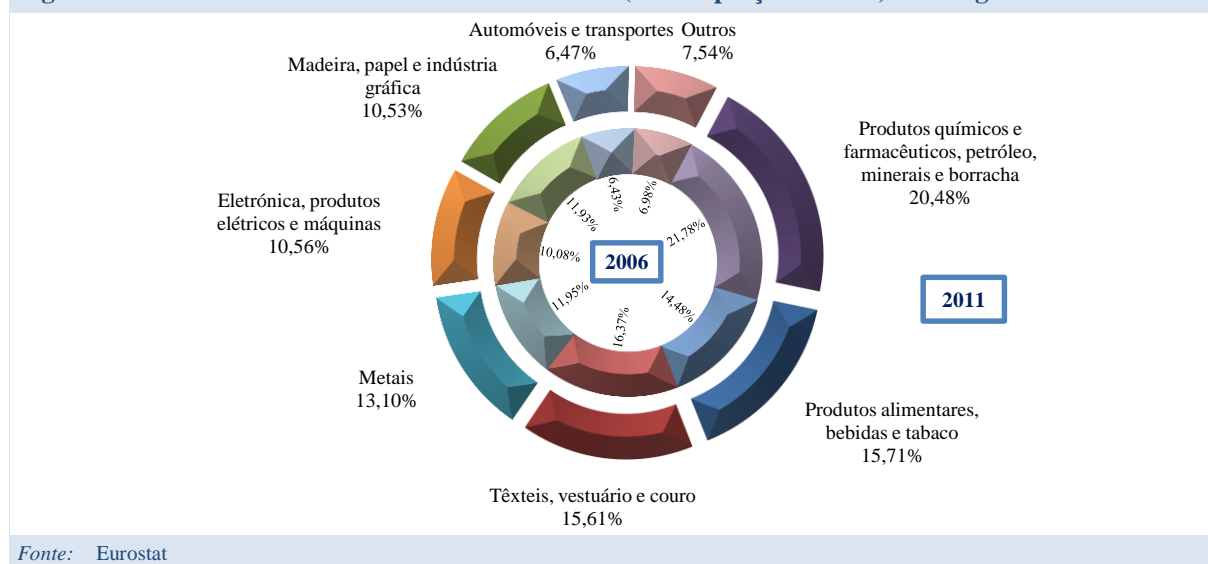


Figura 3.22.1: Setores da indústria transformadora (VAB a preços de base) - Portugal



3.22.1 Introdução e desempenho

O maior desafio de Portugal é aumentar a competitividade da sua economia após uma década de baixo crescimento da produtividade e de endividamento crescente. ⁽¹⁾ No futuro, o crescimento económico deve basear-se na capacidade para aumentar a exportação de bens e serviços com elevado valor acrescentado, bem como na capacidade para atrair o investimento estrangeiro. Neste sentido, as exportações líquidas permanecem o principal motor de crescimento, devendo continuar a contribuir positivamente para o crescimento económico, embora as exportações com utilização intensiva de conhecimentos se mantenham reduzidas.

Em maio de 2014, Portugal concluiu com êxito o seu programa de ajustamento económico ⁽²⁾, o qual contribuiu para a execução de um vasto leque de reformas destinadas a melhorar a competitividade. O processo de reforma deve continuar, como reconhecido pela Comissão na sua avaliação do programa nacional de reforma e do programa de estabilidade para Portugal de 2014, bem como nas propostas de recomendações específicas por país. A estratégia de crescimento de Portugal para 2014-2020

⁽³⁾ reconhece também a necessidade de prosseguir a execução das reformas. Além disso, inclui uma série de medidas destinadas a reindustrializar Portugal e suscetíveis de promover a inclusão de aspetos da competitividade industrial em vários domínios políticos.

A produtividade, medida por custos unitários do trabalho, registou uma melhoria significativa ao longo dos três últimos anos relativamente à média da zona euro, embora tal se deva, em parte, à eliminação de postos de trabalho. Não obstante ter aumentado, a parte de emprego em atividades com utilização intensiva de conhecimentos continua ainda relativamente baixa. Em matéria de inovação, Portugal continua, de um modo geral, aquém em comparação com a média da UE, apesar das melhorias registadas ao longo da última década. Existe um fosso significativo entre a criação de conhecimento, a transferência de conhecimento e a sua tradução em valor económico através da inovação.

3.22.2 Acesso ao financiamento e ao investimento

O acesso ao crédito continua a ser oneroso e difícil, em especial para as PME. Em 2013, verificou-se uma descida de 4,8 % dos novos empréstimos concedidos às PME, em comparação com 2012, e o *stock* de empréstimos às empresas diminuiu ainda mais em

⁽¹⁾ Cf. «The economic adjustment for Portugal» (O ajustamento económico para Portugal), Occasional paper 79, Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros, Comissão Europeia, junho de 2011.

⁽²⁾ Em abril de 2011, a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional negociaram com Portugal um programa de ajustamento económico. O programa abrangeu o período de 2011-2014 e foi aprovado pelo Conselho Europeu em 30 de maio de 2011.

⁽³⁾ Estratégia de Fomento Industrial para o Crescimento e o Emprego 2014-2020.

2013. As taxas de juro abrandaram ligeiramente, mas permanecem significativamente mais elevadas do que noutros Estados-Membros da zona euro. Em consequência, as empresas estão a aumentar o seu financiamento através dos mercados de capitais, embora tal só se aplique às grandes empresas. As condições de crédito restritivas impedem a criação e o desenvolvimento de novas empresas e de PME de base tecnológica, ambos fatores essenciais para estimular o crescimento a longo prazo.

O Governo está a tentar reduzir as atuais restrições ao crédito através do reforço dos instrumentos existentes e do incentivo à utilização de mecanismos de financiamento alternativos. Em 2013, Portugal atribuiu 2 mil milhões de euros a uma linha de crédito para apoiar o financiamento às PME (PME Crescimento 2013) e 500 milhões de euros a uma linha de apoio às empresas de exportação (PME exportações). Foram tomadas medidas para reforçar a eficácia das linhas de crédito com garantia do Estado, desenvolver um mercado de papel comercial para as PME e melhorar a partilha de informações sobre a qualidade de crédito através do registo de crédito. Solicitou-se também ao banco público CGD ⁽⁴⁾ que libertasse mais de mil milhões de euros, em 2013, e mais de 2,5 mil milhões de euros, em 2014, para financiar a economia.

As autoridades portuguesas estão igualmente a criar uma instituição financeira especializada de desenvolvimento para apoiar o financiamento do setor empresarial, em particular as PME. Esta nova instituição deverá funcionar principalmente através de linhas de crédito intermediadas, bem como de instrumentos de partilha de riscos e de garantias.

No âmbito do Programa Revitalizar, Portugal lançou ainda três fundos, que são instrumentos privados de capital de risco concebidos para capitalizar as PME com modelos empresariais sustentáveis que prossigam estratégias de crescimento e expansão. Os três fundos regionais criados em 2013 dispõem de um orçamento global de 220 milhões de euros.

Foram adotadas medidas destinadas a melhorar o funcionamento do quadro em matéria de insolvência e reestruturação das empresas. Foi elaborado um plano estratégico sobre a reestruturação das empresas, a fim de facilitar soluções em matéria de dívida. Este plano incide especialmente sobre as PME viáveis, tendo em

vista apoiar a reafetação de capital necessária para os setores produtivos da economia.

Os problemas de liquidez das empresas foram agravados por atrasos prolongados nos pagamentos, em especial por parte do setor público. ⁽⁵⁾ Embora os pagamentos em atraso do setor público tenham diminuído consideravelmente, são necessários mais esforços, uma vez que continua a verificar-se uma acumulação de novos pagamentos em atraso. A diretiva relativa aos atrasos de pagamento não foi corretamente transposta, já que a legislação nacional aplicável prevê isenções no setor público (por exemplo, no setor da saúde) até 2016.

Portugal introduziu medidas fiscais destinadas a promover o investimento privado e a reduzir os incentivos ao endividamento para encorajar a capitalização das empresas, nomeadamente um crédito fiscal extraordinário para o investimento e a introdução de limites à dedutibilidade fiscal de despesas com juros das sociedades. Facilitou a introdução de ajustamentos atempados da dívida do Estado às PME, entre outros, ao permitir uma rápida amortização dos ativos e a redução dos prazos de pagamento das declarações fiscais.

3.22.3 Inovação e competências

Inovação

O desempenho de Portugal em matéria de inovação tem vindo a melhorar ao longo da última década, embora se tenha mantido relativamente estável desde 2010. Embora tal se tenha refletido numa evolução positiva no que respeita a vários indicadores, o país continua a ficar aquém, em termos globais, em relação à média da UE. A coordenação entre a ciência e inovação e a comercialização do conhecimento continua muito deficiente. Existe ainda um fosso significativo entre a criação de conhecimento, a transferência de conhecimento e a sua tradução em valor económico através da inovação, em parte devido à reduzida percentagem na economia de setores com forte intensidade de investigação.

A estratégia de crescimento de Portugal para 2014-2020 ⁽⁶⁾ reconhece as insuficiências atrás referidas e tem por objetivo promover a comercialização do

⁽⁴⁾ Caixa Geral de Depósitos,

⁽⁵⁾ Fonte: Índice Europeu de Pagamentos 2014, Intrum Justitia,
⁽⁶⁾ Estratégia de Fomento Industrial para o Crescimento e o Emprego 2014-2020.

conhecimento mediante: a reorientação e o reforço das medidas existentes para apoiar o investimento em I&D; a melhoria da coordenação entre o sistema de investigação e de inovação e as empresas; e o reforço das parcerias internacionais de investigação aplicada. O atual sistema de incentivos fiscais (SIFIDE II) continua a ser o principal instrumento político para apoiar o investimento das empresas em I&D. Foram criados três conselhos consultivos ⁽⁷⁾, a fim de reforçar a participação das partes interessadas nas políticas de investigação e inovação e melhorar a coordenação do sistema. Além disso, o Governo apresentou uma estratégia nacional para uma especialização inteligente, no âmbito da programação dos fundos estruturais e de investimento europeus para o período de 2014-2020).

Por último, na sequência de uma avaliação da sua estratégia de *clustering*, o país está a reformular os seus instrumentos políticos de *clustering*, com vista a maximizar o contributo da estratégia para a criação de emprego de valor e qualificado, bem como internacionalizar a economia portuguesa.

Competências

Existe um desfasamento entre os sistemas de educação e formação e o mercado de trabalho que, neste momento, procura recrutar nos níveis mais elevados e menos elevados das qualificações. O nível de escolaridade dos jovens continua a ser relativamente baixo, em comparação com a média da UE. Acresce que a economia não está a absorver os jovens mais qualificados e o desemprego entre os diplomados do ensino superior aumentou nos últimos anos.

A estratégia de crescimento para Portugal adotada em maio de 2014 identifica a «educação e formação» como um dos nove eixos de atuação do Governo. Prevê a introdução do cheque-formação e a prossecução da reforma do sistema de ensino e formação profissionais. No que se refere à formação, algumas das medidas adotadas até à data incluem o aumento da quantidade de formação «no local de trabalho» e a criação de cursos de formação de curta duração em cooperação com empresas locais. Foi adotado um decreto-lei que revê e harmoniza as regras aplicáveis às escolas profissionais de referência. Foi também aprovado um decreto-lei que

⁽⁷⁾ Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia, Conselho Nacional para o Empreendedorismo e a Inovação e Conselho para a Indústria.

harmoniza o sistema de ensino e formação profissionais.

3.22.4 Energia, matérias-primas e sustentabilidade

A fim de garantir a eficiência e a sustentabilidade do setor energético, bem como reduzir o custo da energia para a economia, o Governo adotou, no âmbito do programa de ajustamento macroeconómico, dois pacotes de medidas, incluindo uma nova taxa sobre os operadores de energia. Foi recentemente anunciado um terceiro pacote de medidas destinado a reduzir o défice tarifário crescente e as rendas em vigor. Está em curso a revisão do regime de remuneração para a cogeração. A produção de eletricidade renovável atingiu mais de 50 % em 2013, permitindo a Portugal reduzir a sua dependência dos combustíveis fósseis importados.

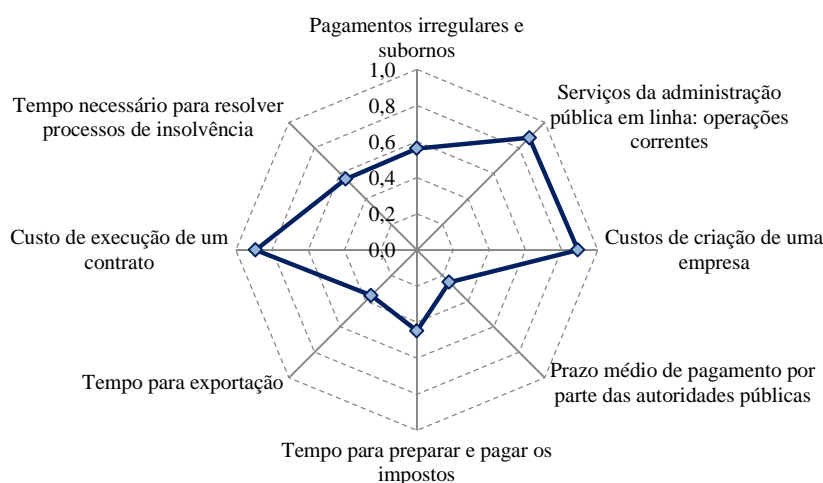
Portugal adotou também legislação que transpõe a diretiva da UE relativa ao desempenho energético dos edifícios, que executa o seu plano de promoção da eficiência no consumo energético e que cria o quadro jurídico para a utilização de gases de petróleo liquefeitos e de gás natural liquefeito e comprimido como combustível em veículos. As medidas previstas para 2014 incluem a transposição da diretiva da UE relativa à eficiência energética, a execução dos planos nacionais e municipais de gestão de resíduos e o lançamento de um roteiro em matéria deecoinovação. Em 2013, Portugal lançou o seu Plano Nacional de Ação para a Eficiência Energética 2013-2016 e o seu Plano de Ação Nacional para as Energias Renováveis 2013-2020.

A fim de reduzir a fragmentação do mercado ibérico da eletricidade, as tarifas para a utilização da interconexão de gás foram reduzidas e foram construídos interconectores. Portugal e Espanha estão, além disso, a realizar um estudo sobre as possibilidades de integração do mercado ibérico do gás, o qual deverá estar concluído em 2014.

3.22.5 Acesso aos mercados, infraestruturas e serviços

O desempenho das exportações continua forte, mantendo-se a tendência em alta registada nos anos anteriores. A parte das exportações no PIB passou de 28,0 % em 2009 para 40,6 % em 2013, tendo-se estas

Figura 3.22.2: Perfil global da administração pública - Portugal



Nota: Os valores foram organizados de tal forma que os melhores resultados (Estado-Membro) correspondem a 1 e os piores, a 0.

Fonte: Banco Mundial - Doing Business; Intrum Justitia; OCDE; Fórum Económico Mundial; Comissão Europeia

tornado mais diversificadas, tanto a nível dos produtos como dos mercados-alvo. O número de empresas e a percentagem de empresas de exportação também registaram um aumento. O turismo e os setores das máquinas e ferramentas foram os principais exportadores portugueses em 2013.

Foram adotadas várias medidas de apoio à internacionalização das empresas. Foram criadas linhas de seguro de crédito a curto prazo, a fim de permitir que as empresas cubram o risco em matéria de crédito comercial das transações externas através de uma garantia pública. Foi adotada uma nova lei sobre o trabalho portuário, que reduz as tarifas portuárias. Em setembro de 2013, foi lançado um novo programa dirigido aos exportadores, em que 20 PME receberam formação sobre o desenvolvimento de produtos e a entrada no mercado dos EUA. As outras medidas incluem projetos destinados a promover visitas diplomáticas e de negócios, com vista a facilitar contactos empresariais. Além disso, foram introduzidos procedimentos simplificados para obter comprovativos dos certificados de exportação e para acelerar os reembolsos do IVA às empresas exportadoras. A plataforma simplificada em linha através da qual os exportadores solicitam isenções do IVA permitiu reduzir o prazo médio para conclusão de um pedido de reembolso de 42 para oito dias.

Portugal implementou igualmente um programa de formação em matéria de exportação⁽⁸⁾, que consiste num programa de formação destinado às empresas

que desejem criar ou reforçar a sua internacionalização ou a sua atividade de exportação.

3.22.6 Administração pública e enquadramento empresarial

Administração pública

Portugal registou progressos significativos na racionalização e na modernização da sua administração pública. Foi adotada uma nova lei geral do trabalho na administração pública que introduz um novo regime de requalificação, bem como normas relativas ao tempo de trabalho. Além disso, o número de cargos de gestão e de unidades administrativas foi reduzido, tendo sido criados serviços partilhados nos domínios dos recursos financeiros, recursos humanos e TIC. Está em curso o alargamento de uma rede de espaços públicos («Espaços do Cidadão»), na qual os cidadãos são assistidos na utilização de serviços públicos em linha.

No início de outubro de 2013, foi apresentada ao Parlamento uma proposta legislativa de luta contra a corrupção, que incluía alterações ao Código Penal, à lei sobre a responsabilidade dos políticos e funcionários superiores da administração pública, bem como à lei sobre a luta contra o suborno de agentes públicos estrangeiros.

⁽⁸⁾ Formexport.

Enquadramento empresarial

O enquadramento empresarial foi reforçado através da execução de um vasto número de reformas estruturais, nomeadamente: facilitando os processos de licenciamento, melhorando a legislação em matéria de insolvência, liberalizando as profissões regulamentadas, reforçando as autoridades reguladoras e de concorrência, facilitando a boa execução dos contratos e aumentando a eficácia do sistema judiciário.

No domínio do licenciamento, foi lançado em 2012 um vasto programa de luta contra a complexidade dos procedimentos e das regulamentações e outros encargos administrativos. O objetivo geral é a passagem para um novo sistema de declarações *ex ante* apresentadas pelas empresas, com controlos *ex post* efetuados pelas autoridades. Apenas casos específicos e justificados (por exemplo, indústrias perigosas) estariam sujeitos a procedimentos mais onerosos.

Foi criado um grupo de trabalho interministerial, coordenado pelo Ministério da Economia, com vista à criação do «Teste PME». Um novo Conselho dos Assuntos Económicos e do Investimento reúne-se uma vez, de duas em duas semanas, para acompanhar as reformas fiscais e a aprovação atempada dos grandes projetos de investimento. A eficácia do registo predial foi também objeto de uma melhoria significativa.

Portugal continua a adotar legislação no sentido de reforçar o papel dos principais reguladores e de promover a concorrência. Está a ser aplicada uma nova lei-quadro que estabelece os princípios fundamentais do funcionamento das autoridades reguladoras e de concorrência, embora continue pendente alguma legislação derivada.

O enquadramento empresarial também tem vindo a ser reforçado através de uma reforma profunda do sistema judicial. O novo Código de Processo Civil, em vigor desde setembro de 2013, contribui para acelerar os processos em tribunal para litígios comerciais e civis. Foi aprovada em junho de 2013 a nova Lei de Organização e Funcionamento dos Tribunais Judiciais, que tem por objetivo melhorar a eficácia e o profissionalismo da gestão dos tribunais, o que permite acelerar os processos judiciais. Foi também realizada uma auditoria aos processos

executivos pendentes, tendo todos os processos em atraso e inativos sido encerrados.

Em 2014, Portugal tenciona continuar a liberalizar os serviços profissionais, reforçar o regime regulador a aplicar no caso de fusões e aquisições, reduzir os encargos administrativos para as exportações, melhorar o funcionamento do balcão único para as empresas, assegurar a aplicação efetiva da iniciativa «licenciamento zero», rever as regras de expropriação e lançar um programa SIMPLEX, a fim de reduzir ainda mais os encargos administrativos a nível local. Em maio de 2014, foi aprovado o princípio da comporta regulatória (*one in, one out*). Em maio de 2014, foi finalizado um inventário dos encargos administrativos, tendo sido apresentada uma análise dos custos das regulamentações conexas. Com base nesses elementos, o Governo definiu um plano para reduzir a burocracia. Estão em curso trabalhos para alargar o âmbito do atual inventário no sentido de abranger outros setores, designadamente o turismo, a construção e a agricultura. Portugal está a estudar outras medidas de simplificação, incluindo a identificação de situações de burocracia através da participação pública aberta em linha e da recém-criada Rede Interministerial para a Modernização Administrativa (RIMA). Ainda em 2014, Portugal procederá a uma nova reforma judiciária que irá racionalizar a rede judicial nacional e facilitar a especialização dos juízes em vários domínios de conhecimentos, designadamente em processos de execução.

3.22.7 Conclusões

Portugal tem vindo a registar progressos no reforço da sua competitividade, embora sejam ainda necessários esforços suplementares. O Governo deve manter a dinâmica de reforma após a conclusão bem-sucedida do programa de ajustamento económico. A aplicação integral e efetiva das medidas adotadas é necessária para alcançar plenamente os seus benefícios potenciais. Este aspeto é essencial para prosseguir o reequilíbrio da economia e estimular o seu potencial de crescimento.

Registaram-se progressos significativos no domínio do enquadramento empresarial. Embora seja demasiado cedo para avaliar o impacto destas medidas, vários indicadores mostram tendências positivas. No entanto, o financiamento das empresas, nomeadamente das PME, continua a ser difícil e

oneroso, sendo a execução de uma estratégia global necessária para responder ao sobre-endividamento das empresas portuguesas e contribuir para garantir o acesso das empresas viáveis ao crédito. Esta situação continua a ser agravada por atrasos prolongados nos pagamentos, em especial por parte do setor público.

Continuam a existir grandes desafios em vários domínios. Em matéria de qualificações, o atual desfasamento entre os sistemas de educação/formação e do mercado de trabalho tem de ser resolvido, sobretudo atendendo ao elevado nível de desemprego. Além disso, são necessários mais esforços no sentido de criar um ambiente propício à inovação, que apoie a transição para uma economia baseada no conhecimento. No setor da energia, são necessários novos esforços para assegurar a sustentabilidade a longo prazo, a eliminação do défice tarifário, bem como a redução dos custos dos serviços e as rendas excessivas. No setor dos transportes, falta ainda aplicar uma parte importante da agenda política, em especial nos setores ferroviário e portuário.