



Conselho para a Produtividade

2º Relatório de Atividade

2020/21



Em setembro de 2016, o Conselho da UE emitiu uma recomendação aos Estados membros da área do euro no sentido de criarem conselhos nacionais da produtividade, para analisar a evolução e as políticas em matéria de produtividade e para contribuir para as respetivas reformas necessárias.

Em março de 2018, foi criado o Conselho para a Produtividade (CpP) por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e da Economia, para analisar a evolução da produtividade e as principais determinantes e acompanhar o desempenho das políticas públicas nesta área através da realização de análises económicas ex-ante e ex-post. São objetivos do CpP promover o debate e a discussão pública publica com vista a ajudar na definição de políticas que aumentem a produtividade do país.

A governação ficou a cargo de uma estrutura conjunta temporária, entre o GEE e o GPEARI, com prazo previsto de revisão de funcionamento em março de 2020. Foi também criado um Conselho Consultivo composto por investigadores e peritos no tema da produtividade.

Índice

1.	Introdução	1
2.	Implicações do atual contexto na agenda de trabalhos do CpP	6
3.	Atividades desenvolvidas em 2020/21	8
3.1.	Investigação e análise.....	9
3.2.	Produção e divulgação de informação estatística	9
3.3.	Promover o debate público sobre a produtividade	11
3.4.	Representação internacional	12
4.	Agenda de trabalhos futuros	12

1. Introdução

A pandemia COVID-19 e as medidas adotadas para fazer face à situação sanitária tiveram um impacto profundo na generalidade das economias, originando quebras significativas na atividade produtiva, no emprego e no comércio internacional. As medidas de distanciamento social contribuíram para alterações na forma de trabalhar e na utilização dos fatores, nomeadamente o recurso a tecnologias digitais, e para uma maior disparidade entre a produtividade de setores e empresas mais apto(a)s a tirar partido dessas tecnologias. Algumas perturbações no funcionamento das cadeias de valor global contribuíram para reavivar o debate sobre a importância da autonomia estratégica da Europa. Para além disso, a crise originou um apoio público numa escala sem precedentes, conferindo também maior ênfase aos processos de transição digital e transição climática em curso.

Estas tendências poderão ter efeitos persistentes na atividade económica, cujo impacto é ainda difícil de antever e de quantificar. As alterações estruturais daí decorrentes reforçarão a necessidade de um enquadramento que favoreça a reafectação de recursos entre empresas e entre setores, nomeadamente no que respeita ao funcionamento do mercado de capitais, à mobilidade do mercado do trabalho e à eficiência dos procedimentos de insolvência e de recuperação de empresas. Este contexto, bem como os desafios que coloca na análise da produtividade e seus determinantes, refletiram-se na agenda de trabalhos do Conselho para a Produtividade e continuarão a dominar a definição de prioridades futuras.

Portugal tem sido particularmente afetado por esta crise, dada (i) a sua dependência do turismo (Quadro 1), setor particularmente atingido pelas medidas de confinamento; (ii) o elevado grau de endividamento da economia; e (iii) a predominância de pequenas e médias empresas, particularmente vulneráveis por falta de escala, pelo menor grau de autonomia financeira e pelas dificuldades de acesso ao crédito.

A pandemia poderá implicar efeitos permanentes sobre a produtividade

Economia portuguesa particularmente afetada

Quadro 1 – Impacto do COVID no volume de negócios

Impacto no Volume de Negócios	Total	Dimensão				Setor de Atividade						
		Micro	Pequena	Média	Grande	Indústria e energia	Construção e atividades imobiliárias	Comércio	Transportes e armazenagem	Alojamento e restauração	Informação e comunicação	Outros serviços
Redução dos quais:	73,1	73,1	72,9	73,0	73,6	71,6	63,6	74,5	81,8	90,4	68,6	72,0
Inferior a 10%	7,8	6,1	6,7	8,2	12,2	8,3	12,3	5,3	12,3	4,0	14,0	8,6
Entre 10% e 25%	19,5	15,5	19,0	22,4	20,3	23,3	29,3	19,2	15,4	4,7	20,2	15,4
Entre 26% e 50%	26,4	23,9	28,5	26,7	23,6	29,0	26,1	28,4	24,6	11,3	25,6	25,5
Entre 51% e 75%	16,3	14,4	17,4	15,8	17,0	14,9	18,8	18,9	13,1	11,3	15,5	15,2
Superior a 75%	30,0	40,1	28,3	27,0	26,9	24,5	13,5	28,1	34,6	68,6	24,8	35,3
Aumento	4,2	3,2	3,5	4,4	6,7	4,0	0,7	8,3	0,6	1,0	0,5	1,4
Sem Impacto	13,3	13,8	13,7	13,6	11,3	16,5	18,8	9,5	11,3	1,0	19,7	15,0

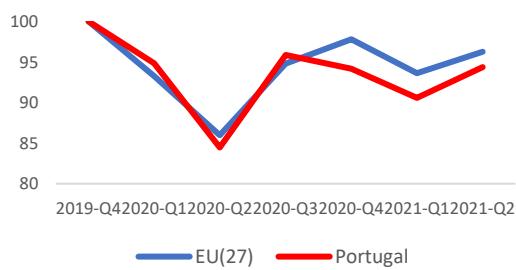
Fonte: Inquérito (INE/BdP) Rápido e excepcional às empresas – COVID-19, Semana 6 a 10 de Abril

Tal impacto refletiu-se numa queda significativa da produtividade do trabalho (Gráfico 1), em particular no primeiro semestre de 2020.

Esta crise teve origem num fator exógeno à atividade económica, tendo o seu impacto afetado tanto a procura, como a oferta agregada. Do lado da procura, os efeitos manifestaram-se principalmente através de quebras no investimento e no consumo, resultantes da maior incerteza e maior aversão ao risco por parte dos consumidores e dos

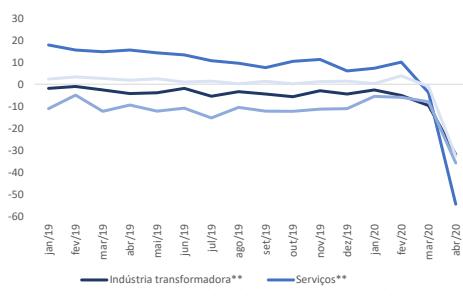
empresários (Gráfico 2), e através da menor procura externa e do turismo. Conforme ilustrado no Gráfico 3, estes fatores deram origem a uma redução sem precedentes dos pagamentos com cartões registados em março de 2020. Do lado da oferta, as medidas de confinamento e as perturbações nas cadeias de valor global, resultantes de disruptões nos fornecimentos externos, contribuíram para a redução do emprego (ou horas trabalhadas) e da atividade produtiva e para o encerramento de algumas empresas.

Gráfico 1 – Evolução da Produtividade trabalho, em termos reais, por trabalhador (2019-Q4=100)



Fonte: Eurostat

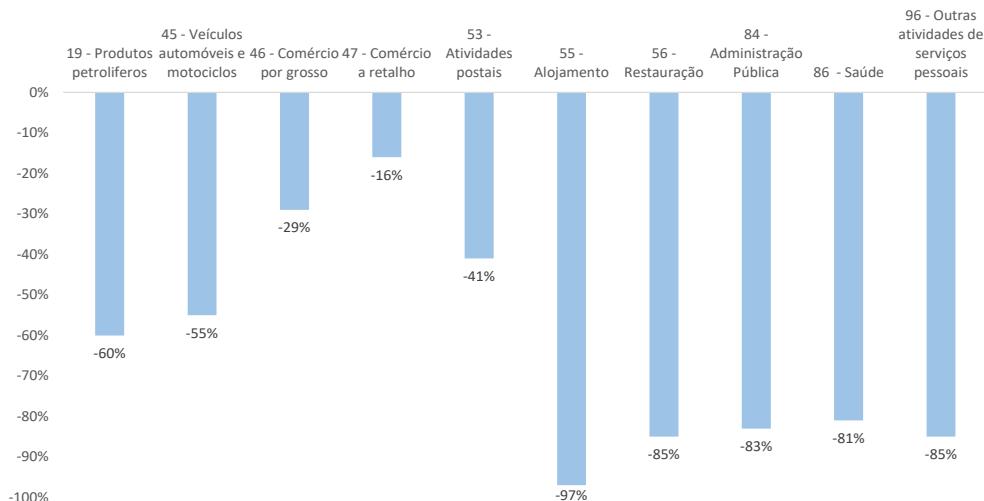
Gráfico 2 – Indicadores de Confiança



Fonte: INE.

Nota: * Valores efetivos ** Valores corrigidos de sazonalidade.

Gráfico 3 – Compras com cartão, por setores de atividade em abril de 2020 | Tvh | Valor



Fonte: Banco de Portugal

Para colmatar esta situação foram adotadas um conjunto de medidas excepcionais de apoio às empresas e às famílias, nomeadamente (i) o *lay-off* simplificado, (ii) as moratórias e (iii) as linhas de crédito com garantias estatais, destinadas a aliviar a situação de liquidez das empresas e a permitir a manutenção do emprego. Procurou-se, assim, evitar a destruição de emprego e de capacidade produtiva, muitas vezes com efeitos irreversíveis, bem como limitar a quebra de rendimento das famílias.

Medidas de política pública excepcionais

De acordo com informação disponibilizada pelo Banco de Portugal¹, tendo por base os dados do Inquérito Rápido e Excepcional às Empresas – COVID-19 (COVID-IREE), estas medidas, em particular o *lay-off* simplificado, permitiram conter o impacto no emprego sendo que em julho de 2020 cerca de 83% das empresas não antecipava alterações nos postos de trabalho até ao final do ano. Ainda de acordo com a mesma fonte, a evidência empírica parece indicar que as políticas de mitigação adotadas atingiram os objetivos propostos, ao permitirem assegurar a sustentabilidade financeira das empresas, preservar o emprego e evitar o encerramento de empresas viáveis.

Verificou-se igualmente que as empresas que mais recorreram às medidas públicas de mitigação, em particular ao *lay-off* simplificado e à suspensão do pagamento de obrigações fiscais e contributivas, foram as empresas em setores mais afetados pela pandemia.

Para além destas medidas públicas de apoio, o Plano de Recuperação e Resiliência (descrito em maior detalhe na caixa 1) disponibilizará um pacote de recursos financeiros públicos de montante sem precedente, destinados a fortalecer a retoma sustentável da economia e a ultrapassar um conjunto de bloqueios estruturais intrínsecos ao País, que são penalizadores para a sua competitividade e que limitam o crescimento potencial da economia portuguesa. Em particular, destaca-se a necessidade de intervenção estrutural nas seguintes áreas: transformar o conhecimento gerado no sistema científico e tecnológico nacional em produtos e serviços transacionáveis; combater o défice de competências e de conhecimento, direcionando-o para as necessidades do mercado de trabalho; promover o processo de digitalização da economia portuguesa, em reduzir as desigualdades sociais e territoriais, e tudo isto num contexto em que o desafio ambiental urge, e em que é necessário responder aos desafios da transição climática.

Estes constrangimentos são identificados pela Comissão Europeia no quadro do processo do Semestre Europeu, que inclui Recomendações Específicas por País (REP), com principal destaque para os de 2019 e 2020.

Desta forma, é expectável que as medidas em causa tenham um impacto significativo no nível de emprego e capital, bem como na produtividade total dos fatores via aumento de qualificações, investimento em capital tangível e intangível, aumento da capacidade exportadora e ainda através da promoção de processos de investigação e desenvolvimento.

O PRR, enquanto resposta europeia coordenada ao impacto da pandemia, coincide ainda com o início de um novo período orçamental no âmbito do Quadro Financeiro Plurianual, que envolverá um adicional de recursos financeiros, na janela temporal de seis anos (2021-2027), através do Acordo de Parceria (Portugal 2030) e outros Programas de Gestão Centralizada (destaque para o InvestEU, Horizonte Europa ou Europa Digital).

É expectável que as medidas excepcionais de apoio e o PRR tenham um impacto importante no nível de emprego e capital, bem como na produtividade total dos fatores

¹ “Banco de Portugal, Boletim Económico, junho 2020, Caixa 2 “Impacto da pandemia sobre as empresas portuguesas: análise com base nos resultados do COVID-IREE”

Caixa 1: Breve descrição das diferentes componentes do PRR

A. Enquadramento

De acordo com o relatório oficial do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) podemos agrupar as componentes nas seguintes áreas temáticas.

Área temática do canal de impacto estudado	Componente
Infraestruturas de Saúde	C1 - Saúde
Habitação e inclusão no mercado de trabalho	C2 - Habitação C3-Respostas Sociais
Infraestruturas da cultura e Modernização do património	C4 - Cultura
Inovação e Investimento	C5 - Investimento e Inovação C10 - Mar C12 - Bioeconomia C16 - Empresas 4.0
Educação e emprego	C2 - Habitação (inc. aloj. estudantil) C6 - Qualificações e Competências C20 - Escola Digital
Infraestruturas de transportes	C7 - Infraestruturas
Infraestruturas de Florestas e de Gestão hidrica	C8 - Florestas C9 - Gestão hídrica
Descarbonização - Redução da dependência energética	C11 - Descarbonização da Indústria C13 - Eficiência Energética em Edifícios C14 - Hidrogénio e Renováveis C15 - Mobilidade Sustentável
Custos de contexto	C17 - Gestão Financeira do Estado C18 - Justiça economia e ambiente C19 - Capacitação digital do Estado

Infraestruturas de Saúde

Esta componente inclui investimentos significativos em equipamentos e em infraestruturas na área da saúde, cobrindo a rede nacional de cuidados continuados e de cuidados paliativos, reformas na área da saúde mental, cuidados de saúde primários, melhoria do processo de digitalização do sistema de saúde e ainda investimentos em infraestruturas de desporto.

Habitação e Inclusão no mercado de trabalho

Estas políticas pretendem reduzir desigualdades e melhorar as condições de vida das pessoas, com repercussões na dignidade humana, na educação e no mercado de trabalho via construção de habitação, creches e centros de dia. Consequentemente, os cuidadores dos beneficiários diretos das políticas poderão desta forma voltar ao mercado de trabalho.

Infraestruturas da Cultura e modernização do Património

Esta componente inclui investimentos em redes culturais, na transição digital (plataformas e conteúdos) e na valorização, modernização e requalificação de equipamentos e Património Cultural.

Inovação e Investimento

As políticas dirigidas a empresas embora bastante diversificadas, pretendem em grande parte promover a inovação e o crescimento através da digitalização, da capacitação, da capitalização, do aumento da base exportadora e da reindustrialização.

Estas políticas passam, nomeadamente, pela criação de um novo contexto financeiro, com o Banco Português de Fomento a criar novas condições de financiamento para empresas com dificuldades de acesso a capital.

Encontram-se ainda previstos projetos associados a consultoria e apoio a empresas (*coaching* e incubadoras); a qualificação (Academia Portugal Digital); a redução de custos de contexto e a renovação da rede de suporte científico e tecnológico (Interface) que permitem aumentar as atividades de I&D, o número de patentes e a internacionalização da nossa economia.

Educação e Emprego

As componentes referentes a Qualificações e Competências e à Escola Digital incluem medidas estruturais que visam melhorar o nível de competências da população jovem e da população adulta.

As medidas aqui incluídas refletem a necessidade de promover qualificações em áreas STEAM (Impulso Jovens STEAM), a necessidade de aumentar a inclusão por via da melhoria das condições de alojamento estudantil, a modernização dos estabelecimentos do ensino profissional e de promoção de uma escola mais digital, a modernização dos centros de formação profissional do IEFP, e a reforma da cooperação entre Ensino Superior e Administração Pública e empresas e a necessidade de aumentar a oferta e incentivar a formação de adultos (Incentivo Adultos).

Infraestruturas de Transportes

Esta componente integra investimentos em infraestruturas públicas (p.e. construção de nós de ligação entre estradas) considerados cruciais para a coesão territorial e reforço da competitividade. Estes investimentos têm externalidades positivas nos territórios em que se inserem, mas principalmente permitem uma maior partilha territorial dos benefícios do crescimento económico e do emprego.

Infraestruturas de Florestas e de Gestão Hídrica

Os investimentos referentes às políticas no âmbito da Florestas e recursos hídricos têm como objetivo último o de contribuir para uma melhor utilização dos recursos naturais, bem como contrariar os efeitos das alterações climáticas e mitigar a ocorrência de catástrofes naturais.

Descarbonização – redução da dependência energética

Os investimentos na descarbonização da indústria e no Hidrogénio e renováveis, bem como as medidas referentes à Mobilidade Sustentável e Eficiência Energética dos edifícios deverão permitir reduzir a componente importada da produção nacional, em particular de bens energéticos, permitindo ainda o reforço da competitividade do tecido produtivo, o contributo para as metas climáticas e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos, incluindo das gerações vindouras.

Custos de Contexto

Os investimentos em infraestruturas, equipamentos e competências digitais da administração pública visam promover a resiliência institucional (qualidade das finanças públicas e justiça) e o acesso mais simples, efetivo e eficiente aos serviços públicos por parte de cidadãos e empresas, contribuindo assim para a redução de custos de contexto.

B. Impacto macroeconómico do PRR

O impacto macroeconómico de longo prazo das diferentes medidas do PRR foi estimado com recurso ao modelo de equilíbrio geral da Comissão Europeia calibrado para a economia portuguesa, designado por QUEST III *Research and Development (R&D) model*².

² Para um maior detalhe sobre a metodologia utilizada ver parte 4 do [Plano de Recuperação e Resiliência - Recuperar Portugal, Construindo o futuro](#).

Em termos de impacto constata-se que uma parte substancial dos ganhos estruturais do PRR é materializada na primeira década, aumentando o nível do PIB anual em 2,2% face ao nível sem PRR em t+10. Este impacto, ao ser transformador, apresenta igualmente um carácter duradouro, com efeitos que perduram ao fim de 20 anos. Assim, em t+20 o produto anual estará cerca de 3% acima do nível do produto que se registaria sem PRR. Considerando o impacto no PIB acumulado ao longo dos 20 anos, atualizado para o momento atual, podemos concluir que 1 euro de despesa tem um impacto 5 vezes superior no PIB.

Numa análise mais detalhada dos investimentos do PRR, de salientar que as componentes com maior impacto em termos de PIB são aquelas direcionadas às empresas, em particular as relativas à Inovação e Investimento e à Descarbonização com impacto de 0,9% e 0,5% no PIB a 20 anos, respetivamente, reflexo de um aumento do investimento em capital privado e, embora em menor grau, da produtividade total dos fatores (TFP). Estas políticas serão complementadas por medidas no âmbito da Educação e do Emprego que, em conjunto, apresentam igualmente um impacto significativo no PIB (0,8% a 20 anos) ao contribuir para um aumento da população ativa, via inclusão no mercado de trabalho, e para a redução do défice de qualificações com impacto positivo na empregabilidade e na eficiência do fator trabalho. Tais fatores, conjuntamente com o aumento de atividades em Investigação e Desenvolvimento (decorrente do aumento de pessoas com competências em áreas STEAM), irão traduzir-se tanto num aumento do fator trabalho, como da eficiência e intensidade da utilização dos fatores de produção no processo produtivo (TFP).

As medidas relacionadas com infraestruturas da saúde, cultura, habitação, transportes, ambiente e custos de contexto apesar de terem um impacto inferior em termos de PIB permitem alavancar o potencial produtivo das medidas acima referidas, pelo que deverão levar igualmente a um aumento da eficiência na utilização dos fatores produtivos, neste caso, via capital público.

Em paralelo, o PRR pretende ser inclusivo e promover processos de transição mais justa, que mitiguem os potenciais efeitos nefastos dessas transformações nos segmentos mais vulneráveis, como também potenciar a partilha mais equitativa dos benefícios resultantes.

2. Implicações do atual contexto na agenda de trabalhos do CpP

O atual contexto, de ainda incerteza quanto aos efeitos e à conclusão da crise pandémica e impacto dos apoios públicos de montante sem precedente, tornam a análise pelo Conselho para a Produtividade particularmente exigente por quatro ordens de razões. Primeiro, a urgência da retoma confere particular importância a questões relacionadas com o crescimento económico e com a produtividade. Segundo, as tendências previstas quanto a alterações na forma de trabalhar, na utilização de recursos, na dispersão da produtividade entre empresas e numa possível reorganização do comércio internacional poderão ter efeitos permanentes sobre a produtividade, ainda pouco estudados e cuja magnitude é de difícil antecipação. Terceiro, a disponibilidade de recursos financeiros ao abrigo das políticas previstas confere oportunidade para a realização de investimentos e reformas estruturais, permitindo assim colmatar eventuais lacunas, mas suscitando a necessidade da sua monitorização e avaliação. Quarto, as análises terão de entrar em linha de conta com o impacto destas alterações na quantificação da produtividade e de diversos indicadores estatísticos utilizados, adotando metodologias e bases de dados adequadas.

Desafios na análise da produtividade

A experiência do teletrabalho está a demonstrar um conjunto de vantagens, nomeadamente a redução dos custos com a deslocação, a maior eficiência na gestão de espaços de trabalho e a maior flexibilidade no horário, o que poderá levar a uma maior

aceitação desta forma de organização do trabalho. A desassociação geográfica entre o local de trabalho e de residência poderá contribuir para uma maior mobilidade do trabalho ao nível internacional, aumentando assim a eficiência na alocação de recursos. O trabalho remoto confere ainda às empresas a possibilidade de acederem a trabalhadores que de outra forma poderiam não estar disponíveis, alargando assim a diversidade de talentos e qualificações acessíveis. No entanto, o facto da proximidade física poder não ser um fator tão limitativo para a procura e oferta de trabalho, irá implicar uma maior concorrência no mercado de trabalho, podendo também constituir um fator de desigualdade, na medida em que os trabalhadores mais qualificados e com maiores competências digitais poderão tirar melhor partido da mobilidade. Assim, a obtenção dos benefícios associados à maior mobilidade no mercado de trabalho exige um reforço na qualificação dos trabalhadores e na eliminação de distorções no mercado de trabalho que dificultem o ajustamento entre a procura e a oferta de trabalho.

A pandemia, bem como as atuais políticas públicas de apoio ao emprego, poderá também ter afetado a alocação do fator trabalho. Adicionalmente, a situação de *lay-off* e as perturbações no normal funcionamento das escolas poderão ter inibido a atualização ou a melhoria da capacidade e das qualificações dos recursos humanos, principalmente se tiverem um carácter de longa duração.

Um fenómeno ilustrativo de distorções no mercado de trabalho é o desfasamento existente entre as qualificações dos trabalhadores e aquelas adequadas para o posto de trabalho que ocupam (*skills mismatch*). A forma como os salários refletem as diferenças na produtividade (entre setores, empresas e zonas geográficas), bem como as políticas de rendimento implementadas podem influenciar estes desfasamentos, bem como a saída de trabalhadores qualificados do mercado de trabalho.

Assim, o impacto da COVID-19 e a análise de eventuais distorções que dificultem o ajustamento entre a oferta e a procura no mercado de trabalho são consideradas uma prioridade na agenda do Conselho para a Produtividade (ver ponto 4. Temas I e II).

A crise está a apresentar um impacto desproporcional entre setores e empresas, afetando, provavelmente, mais os menos produtivos e menos aptos a funcionar em teletrabalho. Este facto contribuiu para aumentar a disparidade na produtividade entre setores e entre empresas de um mesmo setor. Com efeito, existe já alguma evidência de que as empresas mais produtivas, ou que investem mais em ativos intangíveis, terão utilizado as novas tecnologias face à situação de distanciamento social de forma mais eficaz, tirando melhor partido da flexibilidade na gestão de tempo e da redução de custos conferidas pelo teletrabalho³. Este fenómeno, para além de poder contribuir para desigualdades salariais, pode evidenciar distorções relacionadas com a difusão de conhecimento e tecnologias, que permitem geralmente às empresas menos produtivas uma aproximação face às empresas que em cada setor se situam próximo da fronteira de conhecimento.

Maior mobilidade associada ao teletrabalho pode originar desigualdade, exercendo maiores pressões sobre a qualificação do capital humano

A maior dispersão na produtividade entre empresas e setores realça a importância de fatores que promovam o processo de convergência

³ Ver por exemplo: Chriscuolo (2021), Productivity and Business Dynamics through the lens of COVID-19: the shock, risks and opportunities, OECD e Andrews et al. (2021) COVID-19, productivity and reallocation: Timely evidence from three OECD countries, OECD Economics Department Working Papers No. 1676

De referir ainda que, num contexto cada vez mais digital, a tendência para um aumento do investimento em intangíveis pode gerar uma maior concentração de mercado em alguns sectores de atividade, caso não existam mecanismos de difusão de conhecimento que o evitem, e, consequentemente, um agravamento da dispersão da produtividade entre empresas.⁴ De salientar também que algumas medidas previstas no PRR, promovendo parcerias entre a indústria e o meio académico e criando *hubs* de difusão de conhecimento em várias áreas, poderão contribuir para atenuar o problema.

A análise da dispersão na produtividade entre setores e empresas e os fatores que poderão contribuir para acelerar o processo de convergência das empresas menos produtivas, tais como a difusão de tecnologias e eficiência na alocação de recursos, será igualmente um tema relevante na agenda de trabalhos do Conselho para a Produtividade (ver ponto 4, tema III).

O pacote de investimentos públicos sem precedentes, previsto no âmbito do PRR reforça a necessidade de monitorizar e de avaliar o seu impacto. Estas avaliações permitirão, não só, verificar a eficácia e a seletividade na implementação, mas também contribuir para o desenho de melhores políticas públicas. Neste contexto, é importante recordar a experiência da crise financeira internacional anterior que demonstrou que o apoio público pode fomentar a sobrevivência de empresas *zombie*, prejudicando seriamente a afetação eficiente de recursos na economia. O Conselho para a Produtividade irá proceder à monitorização e avaliação de algumas destas políticas, estando prevista a elaboração de um estudo sobre o Impacto das políticas do PPR destinadas à educação (ver ponto 4, tema IV).

Promover
políticas mais
eficientes

3. Atividades desenvolvidas em 2020/21

O Conselho para a Produtividade desenvolveu, durante o ano de 2020 e o início de 2021, um conjunto significativo de atividades, em cumprimento com o seu mandato e objetivos. Estas atividades consistem (i) na investigação e análise sobre temas relevantes para a produtividade da economia portuguesa; (ii) na produção e divulgação de informação estatística relevante; (iii) na promoção do debate público sobre a temática da produtividade e; (iv) na representação internacional em fóruns de análise e discussão sobre produtividade.

De referir que a situação pandémica não afetou significativamente a realização das atividades do CpP, exigindo apenas a substituição da conferência anual, prevista para o primeiro semestre de 2020, por um conjunto de quatro *webinars* realizados entre outubro de 2020 e fevereiro de 2021.

⁴ Ver, por exemplo, conclusões da conferência da OCDE “*Fuelling Productivity and Business Dynamism: long-term trends and the post-pandemic economy*”.

3.1. Investigações e análise

A atividade de investigação e análise do CpP durante o ano de 2020 centrou-se na temática do investimento, incluindo o investimento em I&D e inovação, bem como a avaliação de políticas públicas destinadas a incentivar este tipo de investimento pelo setor empresarial.

O baixo nível de investimento na economia portuguesa tem sido frequentemente apontado como um dos fatores responsáveis pela fraca produtividade da economia. De acordo com o diagnóstico efetuado sobre a produtividade da economia portuguesa, no âmbito do 1.º relatório do CpP, a economia portuguesa tem vindo a registar uma evolução assimétrica nos fatores de produção, com uma expansão acentuada do fator trabalho aliada a uma limitada acumulação do fator capital. Este facto consubstancia o menor contributo do investimento (fator capital) para a dinâmica de crescimento, podendo também explicar a baixa produtividade do fator trabalho.

A crise financeira internacional, e os constrangimentos financeiros daí originados, afetou significativamente o stock de capital da economia. No entanto, o período anterior à crise financeira foi caracterizado por um crescimento elevado do investimento, sem que tal se traduzisse em ganhos significativos de produtividade. Esta evidência motivou a necessidade de analisar os vários determinantes para a dinâmica do investimento e o seu contributo para a produtividade e o crescimento económico – ver caixa 2.

No que respeita à Inovação e à I&D, a análise demonstrou que, apesar da evolução positiva na maioria dos indicadores considerados relevantes para aferir o progresso tecnológico de um país, existe ainda uma disparidade significativa entre a situação da economia portuguesa e da generalidade dos países da União Europeia. Além disso, o investimento em I&D concentra-se no setor público, nas universidades ou centros de investigação públicos, não sendo suficientemente direcionada às necessidades empresariais. A maior articulação entre investigadores e empresários, quer no que respeita a colaboração e entre empresas e institutos de investigação, quer no desenvolvimento de projetos conjuntos de I&D entre empresas apresenta ainda uma margem de melhoria significativa.

Este contexto, associado à importância de promover a maior participação do setor privado na I&D visando o desenvolvimento de processos de produção mais eficientes e de produtos e serviços inovadores, motivou a avaliação da eficácia das políticas destinada a incentivar o investimento em I&D empresarial, que em Portugal, tal como na maioria dos outros países da União Europeia, assumem a forma de créditos fiscais (SIFIDE – Sistema de Incentivos Fiscais ao I&D Empresarial) – ver caixa 3.

Enfase na
análise do
investimento,
incluindo I&D e
inovação

3.2. Produção e divulgação de informação estatística

A análise da produtividade requer a disponibilização de informação com qualidade e rigor sobre um vasto conjunto de variáveis relevantes, com detalhe suficiente para permitir uma análise desagregada por setor ou tipo de empresa e harmonizada com a informação existente noutros países a fim de permitir comparações internacionais.

Esta informação é regularmente disponibilizada na biblioteca do sítio do CpP (<https://conselhoprodutividade.com/>), que contempla: (i) uma secção de publicações próprias, incluindo uma base de dados com diversos indicadores sobre produtividade; (ii) uma série de *Working Papers*; e (iii) um conjunto de publicações externas consideradas relevantes.

Além da manutenção e da atualização desta informação, o CpP tem participado em diversos grupos de trabalho destinados a produzir e a divulgar indicadores sobre a produtividade e a competitividade. Destacam-se, neste contexto, o projeto Multiprod da OCDE, que apresenta indicadores setoriais de produtividade com base em microdados das empresas; e o projeto Indicadores Compósitos de Competitividade, nas suas vertentes macro e microeconómica, desenvolvidos pelo grupo de trabalho sobre “Indicadores de Competitividade e Produtividade da Economia Portuguesa”, do Conselho Superior de Estatística.

Sítio do CpP: base de dados e série de *Working papers*

Projeto Multiprod

Indicador Compósito de produtividade

Caixa 2: As dinâmicas do investimento, José Salvado Garcia

Este estudo analisa a dinâmica do investimento em Portugal ao longo dos últimos anos, procurando identificar potenciais determinantes com base num modelo acelerador.

Apesar da deterioração da componente de investimento verificada em Portugal no período anterior à crise financeira mundial, Portugal foi um dos países que apresentou taxas de investimento mais elevadas entre 1995 e 2000 comparativamente com os seus pares europeus. A evolução nos últimos cinco anos sinaliza, contudo, uma recuperação desta componente, com Portugal a superar os seus principais parceiros.

Decompondo o investimento por tipo de ativo, pode observar-se que o investimento diminuiu em todo as dimensões, com exceção para a Propriedade Intelectual. Esta redução do investimento foi mais acentuada na dimensão Infraestruturas. Com a decomposição por sector de atividade, é possível confirmar a tendência de realocação do investimento para os setores dos serviços, em contraponto à contração observada na Agricultura e Construção (resultados obtidos quando se restringe o número de sectores analisados). Por outro lado, observou-se uma realocação do investimento para o sector transacionável.

Adicionalmente, com base no modelo acelerador presente na literatura procurou-se encontrar os determinantes da evolução do stock de capital, abrangendo para além do PIB, variáveis que captassem a incerteza política, o nível de endividamento, potenciais constrangimentos financeiros, nível de taxas de juro, concorrência e regulação do mercado de trabalho. Os resultados suportam a hipótese da importância da evolução do produto para a dinâmica do investimento. Conclui ainda que o nível de endividamento e a regulação do mercado de trabalho têm um efeito positivo no investimento; enquanto a incerteza, os constrangimentos financeiros e o nível de taxas de juro têm um efeito negativo.

Caixa 3: Avaliação do Sistema de Incentivos ao I&D Empresarial (SIFIDE), Rita Bessone Basto, Ana Martins e Guida Nogueira

Este estudo avalia o impacto do programa SIFIDE, um sistema de créditos fiscais para incentivar o investimento empresarial em I&D.

A avaliação foi efetuada com base em diversas metodologias (*Propensity score matching*, e *Differences-in-differences*) que permitem minimizar um problema comum nas avaliações de impacto de programas ou políticas deste tipo, em que a participação depende da autosseleção por parte dos candidatos – um enviesamento nos resultados decorrente do facto de as empresas que se candidatam ao programa serem também as mais propensas a obter melhores resultados.

Os resultados demonstram a eficácia do SIFIDE em promover o investimento em I&D, quer através do impacto do programa sobre a investimento intangível quer sobre o pessoal afeto a atividades de I&D. Um fator igualmente importante diz respeito à persistência dos resultados. O impacto positivo do programa permanece ao longo de algum tempo após a sua conclusão, mesmo quando as empresas deixam de receber incentivos fiscais.

Quando considerado o impacto acumulado ao longo de vários anos também é possível constatar que o SIFIDE incentivou investimento privado adicional num valor superior ao montante do crédito fiscal (permitindo assim rejeitar a hipótese de *crowding-out* entre o investimento público e privado).

No que respeita à desagregação dos resultados por dimensão ou setor, também foi possível observar o impacto superior do programa nas micro e pequenas empresas e no setor dos serviços ou no setor das TIC (tecnologias de informação e comunicação). Estes resultados, em grande parte consistentes com os de estudos realizados noutros países, sugerem que poderá ser vantajoso redesenhar a política no sentido de diferenciar o apoio em função das características da empresa.

Por fim, importa realçar o impacto muito significativo nas empresas que recorreram várias vezes a incentivos fiscais no âmbito do SIFIDE.

3.3. Promover o debate público sobre a produtividade

O CpP organizou em 2020/21 um ciclo de quatro *webinars* sobre a produtividade, com o objetivo de promover a análise e o debate sobre a produtividade. Estes *webinars* contaram com a colaboração de um conjunto alargado de participantes de organizações nacionais e internacionais e permitiram divulgar e discutir os trabalhos de investigação realizados no CpP sobre as dinâmicas do investimento e sobre a eficácia dos incentivos fiscais à I&D empresarial. Foram também apresentados trabalhos sobre o papel da gestão no desempenho financeiro de micro e pequenas empresas e sobre o fator humano na produtividade, conforme indicado na figura infra, relativa à Agenda dos Webinars.

Ciclo de webinars

Ainda neste contexto, foi lançado um *call for papers* com a atribuição de um prémio para promoção de investigação empírica sobre os efeitos das políticas públicas na produtividade, patrocinado pelo Banco BPI.

Call for papers



3.4. Representação internacional

A representação internacional permite ao CpP alargar o fórum de discussão sobre temas relevantes para a produtividade, bem como beneficiar da troca de experiências com participantes de Conselhos para a Produtividade de outros países.

Neste contexto, a representação de Portugal no Fórum Global para a Produtividade da OCDE tem assegurado a participação de membros daquele organismo na conferência e webinars realizados e no Conselho Consultivo do CpP.

Ainda no âmbito do Fórum Global para a Produtividade, Portugal participou num projeto de assistência técnica à Eslováquia (*Slovakia: Evaluation of the Position and Performance of the Slovak National Productivity Board*) e na reunião de trabalho do grupo de peritos (*Expert Group Working Session*) realizada em maio de 2021, tendo contribuído com uma apresentação sobre a análise efetuada pelo CpP à inovação e ao investimento em I&D.

Enquanto membro da rede de Conselhos de Produtividade Nacionais da União Europeia, Portugal participou ainda na reunião conjunta ECFIN/Comissão Europeia com o objetivo de avaliar e rever o segundo relatório de progresso relativo à implementação da Recomendação do Conselho de 20 de setembro de 2016 sobre o estabelecimento nos Conselhos Nacionais de Produtividade. Para além deste, o CpP participou ainda numa reunião bilateral com o conselho de Produtividade da Irlanda visando a troca de práticas e experiências no que respeita a promoção de ações e o envolvimento de vários stakeholders no debate sobre a produtividade.

4. Agenda de trabalhos futuros

A agenda de trabalhos futuros no CpP procura refletir e enquadrar os desafios do atual contexto pandémico, os problemas estruturais da economia portuguesa e os desafios que

Fórum Global para a Produtividade (OCDE)

Projeto de assistência à Eslováquia

Rede de Conselhos de Produtividade Nacionais da UE

Cooperação bilateral

se colocam à produtividade. Assim, os trabalhos previstos visam avaliar o impacto causado pela pandemia COVID-19, as implicações para a produtividade de desajustamentos ao nível das qualificações no mercado de trabalho, das políticas para a educação implementadas no âmbito do PRR, bem como analisar a disparidade e o processo de convergência na produtividade das empresas.

I – O impacto do Covid-19 na produtividade das empresas

Contexto:

A pandemia do Covid-19 constituiu um choque global sem precedentes, causando uma quebra substancial no PIB de vários países, com efeitos assimétricos entre os setores da economia. Este contexto poderá estar a proporcionar uma reorganização dos processos produtivos e/ou a uma realocação de fatores de produção com um efeito potencial sobre indicadores de produtividade.

Objetivos e metodologia do trabalho:

O objetivo deste estudo consiste na quantificação do impacto da pandemia Covid-19 na produtividade do trabalho, com base em dados mensais de empresas da Informação Empresarial Simplificada (IES) e tendo presente as expectativas de evolução da atividade e do número de trabalhadores, provenientes do “Inquérito Rápido e Excepcional às Empresas – Covid-19”. Esta análise utiliza como referência o estudo do Banco de Inglaterra *“The impact of Covid-19 on productivity”* e permite antecipar efeitos na produtividade decorrentes da pandemia, bem como das políticas de mitigação em curso ao nível da empresa e por sector de atividade.

II – Educational Mismatch: impacto na produtividade

Contexto:

A qualificação dos trabalhadores é frequentemente considerada um dos principais determinantes da produtividade de uma empresa. A inovação e o avanço do processo de digitalização da economia, ao implicarem recursos humanos cada vez mais qualificados, contribuem para esta relação.

No entanto, para que a maior qualificação dos trabalhadores se traduza nestes benefícios, é necessário que esse capital humano seja utilizado de forma eficiente. A falta de informação e outras distorções no mercado de trabalho, que dificultem a utilização do capital humano qualificado em funções compatíveis, representam custos significativos para a economia.

Objetivos e metodologia do trabalho:

O estudo visa analisar o impacto sobre a produtividade decorrente de eventuais desfasamentos entre o nível de educação dos trabalhadores e aquele adequado ao posto de trabalho que ocupam.

O estudo utiliza diversas metodologias para a aferição do nível de escolarização adequada e apuramento dos desfasamentos educacionais: método empírico e de avaliação por

especialistas – critério da Organização Internacional do Trabalho (ILO), que utiliza a correspondência entre os principais grupos de profissões (ISCO) aos quais correspondem diferentes níveis de escolaridade (ISCED).

Após o apuramento dos níveis de desfasamentos existentes no mercado de trabalho em Portugal, de acordo com as duas metodologias utilizadas, o estudo analisa a relação de causalidade entre estas variáveis e a produtividade das empresas.

III – PRR: impacto das políticas da educação na produtividade – análise via QUEST III *R&D model*

Contexto:

Os próximos anos serão largamente condicionados pelo *Next Generation EU Program*, instrumento temporário aprovado pela União Europeia (UE), que inclui um pacote de estímulos financeiros com vista a apoiar os países da UE na recuperação económica no pós-COVID-19. Neste contexto, o PRR português, atualmente em curso, encontra-se estruturado em três pilares - resiliência, transição climática e transição digital.

As medidas do PRR visam contornar um conjunto de desafios globais, bem como de constrangimentos estruturais que caracterizam a economia portuguesa e que a penalizam no seu desenvolvimento económico.

Objetivos e metodologia do trabalho:

No âmbito do PRR português, o GPEARI, enquanto organismo responsável pela avaliação do impacto macroeconómico do Programa, recorreu ao modelo de equilíbrio geral da Comissão Europeia calibrado para a economia portuguesa designado por QUEST III *Research and Development (R&D) model*.

Apesar desta avaliação macroeconómica aferir o impacto no PIB potencial, emprego e orçamento do Estado, é igualmente importante alargar esta análise para avaliar o impacto na produtividade do País.

O PRR inclui um conjunto de medidas e de investimentos destinados (i) à melhoria das qualificações da população portuguesa; (ii) à promoção da digitalização e da inovação; (iii) à promoção da cooperação entre empresas e universidades (aumento o efeito de *spillover*); e (iv) à melhoria da competitividade do país, com impacto direto na produtividade.

Esta estudo pretende quantificar o impacto das medidas de política pública na área da educação previstas no PRR português na produtividade total dos fatores através do QUESTIII *R&D model*, tendo em consideração as potenciais limitações do modelo e ainda as avaliações efetuadas no passado, em particular no âmbito do Programa Nacional de Reformas.

IV – Processo de convergência das empresas menos produtivas

Contexto:

A crescente disponibilização de dados ao nível da empresa tem permitido a análise da distribuição da produtividade ao nível da empresa, permitindo concluir que a estagnação global da produtividade, em termos médios, pode coincidir com dinâmicas de crescimento da produtividade de heterogeneidade significativa, caracterizada por um reduzido número de empresas no topo da distribuição que registam níveis elevados de crescimento da produtividade face a um conjunto considerável de empresas que registam uma evolução limitada da produtividade.

Neste contexto, o desempenho da produtividade das empresas *top performer* (as mais produtivas em cada indústria, em cada país) apresenta um contributo importante para a evolução da produtividade agregada, tanto por via do seu desempenho, como pela forma como difundem novas tecnologias e práticas de negócio na economia. Além disso, as empresas *top performer* são aquelas com maior capacidade para competir nos mercados internacionais, sendo frequentemente designadas como *frontier firms*.

Objetivos e metodologia do trabalho:

O estudo tem como objetivo comparar o desempenho das empresas *top performers* portuguesas com as empresas *top performers* na UE, no que se refere a medidas de produtividade e de variáveis identificadas como determinantes da produtividade, bem como os níveis de heterogeneidade da produtividade das empresas portuguesas face aos dos parceiros europeus. Pretende-se, igualmente, analisar os fatores que podem favorecer processos de convergência (*catching up*) das empresas menos produtivas para as *top performers*.

O estudo recorre à base de dados CompNet, criada no âmbito de um projeto iniciado pelo Banco Central Europeu mas atualmente funcionando de forma autónoma. Atualmente, inclui microdados harmonizados de 19 países, disponibilizando indicadores microeconómicos para vários momentos da distribuição da produtividade.

V – Comparação do Impacto do Sistema de Incentivos Fiscais à Investigação e Desenvolvimento e do Sistema de Incentivos à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico

Contexto:

Nos últimos anos, tem-se evidenciado um número crescente de políticas públicas orientadas para a Investigação e Desenvolvimento (I&D) em diversos países. Em Portugal, estas políticas incluem créditos fiscais à investigação e inovação e incentivos financeiros associados aos fundos europeus.

Objetivos e metodologia do trabalho:

Através de uma análise contrafactual e utilizando microdados ao nível da empresa, pretende-se comparar os impactos do Sistema de Incentivos Fiscais à Inovação e Desenvolvimento Empresarial (SIFIDE) e do Sistema de Incentivos à Investigação e

Desenvolvimento Tecnológico (SI I&DT) na capacidade inovadora das empresas portuguesas partindo de um conjunto de variáveis de resultado (despesas em I&D, produtividade e rácio de exportação), de forma a perceber qual a combinação mais eficaz no que diz respeito às políticas públicas de incentivo à I&D empresarial.

Este estudo vem complementar as análises recentes de avaliação do impacto dos incentivos públicos à I&D em Portugal, ao fazer uma comparação entre os dois sistemas de incentivos: SIFIDE e o SI I&DT.