



Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Crescimento da Economia Portuguesa

Outubro de 2019

Sumário Executivo

Francisco Veiga
(coordenador)
Fernando Alexandre
João Cerejeira Silva
Pedro Arezes

Estudo para a



Entidades Promotoras



Ordem dos
economistas



ORDEM
DOS
ENGENHEIROS



Sumário Executivo

O crescimento da economia portuguesa nas últimas duas décadas tem sido claramente dececionante, sobretudo quando comparado com o desempenho nas décadas anteriores. Na segunda metade do século XX o Produto Interno Bruto (PIB) real *per capita* aumentou 6,9 vezes e o nível de vida dos portugueses convergiu claramente com o dos nossos parceiros europeus, passando o PIB *per capita* em paridade de poder de compra (PPC) de 36% para 64,5% da média de UE14. No entanto, no século XXI a economia Portuguesa estagnou, registou-se uma crise de dívida e foi necessário recorrer a ajuda externa pela terceira vez desde o 25 de abril de 1974. Consequentemente, os portugueses viram o seu nível de vida baixar em termos relativos: em 2017 o PIB *per capita* em PPC correspondia a 54% da média da UE14, cerca de 10 pontos percentuais abaixo do nível atingido em 2000.

Este trabalho tem como objetivo contribuir para o debate das melhores políticas para impulsionar o crescimento da economia portuguesa. Esta análise concentrou-se em quatro dimensões: a qualidade das instituições e governança; o progresso tecnológico; o investimento; e a educação e formação. Utilizando dados para 41 países da UE e da OCDE, identificaram-se, em cada uma daquelas dimensões, os indicadores com maior impacto no crescimento económico e em relação aos quais Portugal se encontra em pior posição. Esta abordagem permitiu identificar os indicadores em que existe maior margem de melhoria e maior retorno potencial em termos de crescimento económico.

Qualidade das instituições e governança

O sucesso ou fracasso das nações é em grande medida determinado pela adoção de instituições mais ou menos propícias ao crescimento económico. Os resultados deste estudo corroboram a importância da qualidade institucional para o crescimento económico. Maior liberdade económica tem efeitos positivos, nomeadamente ao nível do sistema legal e dos direitos de propriedade e da regulação dos mercados. A estabilidade política e a ausência de violência/terrorismo, assim como o controlo da corrupção e a eficiência governativa, também estão positivamente associados a uma taxa média de crescimento económico mais elevada.

A análise comparativa da qualidade institucional portuguesa com a dos países membros da UE e/ou da OCDE indica que Portugal tem ainda um longo caminho a percorrer nas áreas da regulação, qualidade e eficácia do sistema legal, e controlo da corrupção.

Este estudo mostra que melhorias naquelas áreas, que aproximem Portugal dos países com melhores resultados, poderão ter um impacto significativo no crescimento económico. As estimativas do

impacto no crescimento económico, anual e a dez anos, por Portugal estar aquém dos dez países da UE+OCDE com melhores desempenho, revelam que é sobretudo ao nível da qualidade da regulação, do sistema legal e do combate à corrupção que há maiores ganhos potenciais de reformas institucionais.

Estima-se que melhorias na *Qualidade da Regulação* que permitissem alcançar o percentil 75 da UE+OCDE aquele patamar aumentariam a taxa de crescimento anual do PIB *per capita* português em 0,69 pontos percentuais (p.p.), aumentando o PIB *per capita* em 7,3 p.p. ao fim de dez anos.

Melhorias no *Sistema Legal e Direitos de Propriedade* ou no *Controlo da Corrupção* teriam impactos estimados de 0,33 e 0,37 p.p. na taxa de crescimento anual, e de 3,34 e 3,73 p.p. em dez anos.

As reformas a implementar nestas três áreas acima referidas deveriam ir no seguinte sentido:

- *Regulação* - implementação de políticas e regulamentos sólidos e estáveis, que permitam e promovam o desenvolvimento do setor privado, reduzindo as limitações ao livre funcionamento dos mercados de comércio, crédito e trabalho, e à liberdade de operação de uma empresa/negócio.
- *Sistema Legal* - implementação de reformas que reforcem o cumprimento dos contratos e a proteção dos direitos de propriedade, que melhorem a eficácia da polícia e dos tribunais, e que diminuam a probabilidade de ocorrência de crimes e violência.
- *Controlo da Corrupção* - combater o exercício do poder público para ganho privado, incluído pequenas e grandes formas de corrupção, assim como a “captura” do estado por elites e interesses privados.

Em suma, pela via da implementação de reformas que reforcem a qualidade institucional, sobretudo ao nível da regulação, o poder político português pode dar um importantíssimo contributo para a dinamização da economia e a obtenção de taxas de crescimento que resultem numa mais rápida convergência do PIB per capita português com o dos nossos parceiros europeus e da OCDE.

Progresso tecnológico

Apesar do visível aumento do esforço de Portugal no apoio governamental à inovação industrial e à modernização tecnológica, a competitividade a nível da inovação tecnológica é ainda frágil. Portugal ocupa a 32ª posição no ranking do *Global Innovation Index* (Cornell University, INSEAD e WIPO, 2019), a 30ª posição no ranking do *Networked Readiness Index* (World Economic Forum - WEF, 2019) e o 44º lugar do ranking do Índice de Desenvolvimento em TIC (*International Communications Unit*, 2019).

Os resultados deste estudo sugerem um efeito positivo do peso das *Exportações de Altas Tecnologias* no crescimento económico. Embora com um efeito menos evidente, também o aumento do número de *Técnicos em I&D* e o reforço da *Colaboração entre Universidades e Empresas em I&D* evidenciam um contributo positivo.

Em Portugal, a *Exportação de Alta-Tecnologia e os Técnicos em I&D* apresentam valores inferiores aos das respetivas medianas do grupo UE+OCDE. No que respeita à *Colaboração entre Universidades e Empresas em Atividades de I&D*, as diferenças entre Portugal e os países da União Europeia e da OCDE parecem não ser tão assinaláveis. O impacto negativo acumulado das divergências ao nível daqueles três indicadores, em dez anos, poderá representar perdas de crescimento do PIB até cerca de 3 pontos percentuais.

Assim, é crucial para o crescimento sustentado da economia portuguesa que haja um apoio maior à criação e acompanhamento de startups tecnológicas, pois só desta forma será possível melhorar os indicadores Exportação de Alta-Tecnologia, Técnicos em I&D, e Colaboração entre Universidades e Empresas em I&D.

Investimento

A taxa de investimento apresentou uma trajetória descendente no século XXI, caindo de um dos valores mais elevados da UE em 1999 (29% do PIB em 1999) para um dos mais baixos em 2013 (15%). A recuperação dos últimos anos foi lenta e não retirou a economia portuguesa dos últimos lugares (17% em 2018). O conseqüente abrandamento da acumulação de capital físico (cujo stock diminuiu após 2011) contribuiu em grande medida para a estagnação da economia portuguesa.

Assim, aumentar a taxa de investimento da economia portuguesa deve ser um dos principais objetivos na definição das políticas económicas. O investimento será o veículo que transporá para o tecido produtivo as novas tecnologias, permitindo inovação nos processos e nos produtos e o aumento do crescimento do produto potencial.

Neste estudo conclui-se que o *Índice do valor das exportações*, que reflete o valor total das exportações de um país, tem um efeito positivo no crescimento económico. Este resultado corrobora a hipótese da importância das exportações com maior valor para o crescimento económico. Um dos desafios da economia portuguesa é aumentar o valor acrescentado das exportações.

Apesar das privatizações realizadas durante o período do Plano de Assistência Económica e Financeira (PAEF), Portugal destaca-se ainda por ter um peso do Sector Empresarial do Estado acima da OCDE.

Esse sector caracteriza-se também por um elevado endividamento em resultado de períodos muito prolongados com resultados operacionais negativos. Os resultados das estimações mostram que o crédito às empresas públicas tem um efeito negativo no crescimento económico. Por um lado, aquelas empresas desviam o crédito de empresas mais produtivas. Por outro lado, as garantias do Estado podem gerar fenómenos de risco moral, não gerando os necessários incentivos a uma gestão eficiente.

O sistema financeiro desempenha um papel essencial na alocação dos recursos. Uma elevada percentagem de crédito malparado representa uma ineficiência dos bancos no processo de alocação de crédito. Percentagens elevadas de crédito malparado suscitam questões em relação à qualidade da governação dos bancos e da avaliação de risco dos projetos.

Os resultados deste estudo confirmam o efeito negativo da ineficiência do sistema financeiro, em particular do sector bancário, no crescimento económico. Este efeito negativo faz-se sentir quer ao nível dos *Custos operacionais dos bancos*, um indicador da ineficiência dos bancos em termos operacionais, quer ao nível do *Crédito malparado*.

Na comparação com os países da UE+OCDE, as variáveis relacionadas com a situação dos mercados de crédito caracterizam-se por um mau desempenho. A eficiência operacional dos bancos coloca-nos no grupo de países mais ineficientes. Finalmente, após a crise financeira internacional os bancos portugueses passaram a pertencer ao grupo de países com maior percentagem de crédito malparado e, apesar das melhorias registadas nos últimos anos, parecem estar a 'limpar' os seus balanços mais lentamente.

O crescimento da economia portuguesa beneficiaria de forma significativa de uma aproximação aos 10 países da UE+OCDE com melhor desempenho das variáveis do sistema bancário. Os ganhos ao nível da eficiência operacional resultariam em ganhos de 0,83 p.p na taxa de crescimento anual e de 8,58 p.p. na taxa de crescimento a 10 anos. Os ganhos da redução do crédito malparado são ainda mais impressionantes: 1,14 p.p na taxa de crescimento anual e 11,97 p.p na taxa de crescimento a 10 anos.

Em suma, o impacto de melhorias no funcionamento do sistema bancário, em termos da sua eficiência e da governação, no crescimento económico impressiona pela sua magnitude. No entanto, estes resultados estão em linha com muitas análises realizadas nos últimos anos, que associam a estagnação da economia portuguesa à concentração de uma grande fração do crédito disponível, na primeira década do século XXI, em sectores e empresas com fraco crescimento da produtividade.

Capital Humano

Apesar do atraso, nos últimos anos houve um progresso notável, tanto ao nível do aumento da escolaridade, como da sua qualidade. E se é verdade que a percentagem de jovens no ensino superior em Portugal está em linha com a média europeia, o mesmo não se pode dizer quanto à preparação em termos de formação profissional dos 60% de jovens que não seguem para o ensino superior, ou dos adultos ativos com baixa escolaridade e pouca ou nenhuma formação profissional.

As sucessivas reformas verificadas na segunda metade do século XX e a adesão de Portugal à CEE em 1986 contribuíram para um forte crescimento da escolaridade média da população ativa portuguesa, duplicando a percentagem de ativos com escolaridade igual ou superior ao ensino secundário no período de 15 anos, passando de 19,3% em 1998, para 40,6% em 2013 e 48% em 2016. No entanto, Portugal continua a ser o terceiro país da OCDE, depois do México e da Turquia, com a menor proporção de adultos (25-64 anos) com pelo menos o ensino secundário completo (48%, vs. 78% na OCDE, em 2017).

Há um consenso generalizado de que as regiões e os países melhor dotados em termos de capital humano tendem a crescer mais e a ser mais resilientes aos fenómenos de mudança tecnológica e da globalização.

Neste estudo concentramo-nos em quatro medidas de capital humano, para a população com idade igual ou superior a 25 anos: o número médio de anos de escolaridade, a percentagem da população com pelo menos o ensino secundário completo, com pelo menos o ensino pós-secundário e com pelo menos o ensino superior. Foram também consideradas três variáveis referentes à performance média nos testes PISA nos domínios da literacia matemática, científica e de leitura.

Os resultados confirmam que o nível de escolaridade e a sua qualidade estão associados a um maior crescimento, em virtude da sua complementaridade com as novas tecnologias facilitando os processos de difusão das mesmas.

Os resultados deste estudo sugerem que a convergência para os valores medianos da população portuguesa com mais de 25 anos de idade com ensino secundário completo, o que na prática significa duplicar o valor atual, poderá traduzir-se num crescimento adicional de 1,26 p.p. em termos anuais e de 13,31 p.p. no espaço de uma década. No que diz respeito à percentagem de adultos com ensino superior, se Portugal apresentasse o valor mediano da UE+OCDE, o crescimento anual seria impulsionado em 0,53 p.p. e 5,40 p.p. em dez anos.

Nos últimos anos, os estudantes portugueses registaram progressos importantes nos testes *PISA*: partindo de valores inferiores à média da OCDE nas edições de 2006, 2009 e 2012, em 2015, pela primeira vez, os estudantes portugueses obtiveram resultados próximos ou acima da média nos três domínios avaliados. Os impactos no crescimento seriam mais notórios se Portugal se aproximasse dos resultados dos dez países com melhores resultados. Neste caso, os impactos no caso da literacia científica e da matemática seriam de 0,06 p.p e de 0,12 p.p. no crescimento anual, e de 0,59 e de 1,19 p.p. num período de dez anos.

O investimento em educação, nomeadamente no ensino superior, em Portugal, é, em média, um investimento bastante rentável. Um licenciado auferir um rendimento do trabalho, em média, 70% superior quando comparado com um trabalhador com o ensino secundário.

Os retornos salariais do ensino superior também variam significativamente consoante a área de formação. Diplomados nas áreas das Ciências, Tecnologias, Engenharias e Matemáticas apresentam sistematicamente retornos superiores aos diplomados noutras áreas, sendo esta diferença de 19 p.p. em 2015 (trabalhadores com experiência inferior a dez anos).

Assim, é crucial para o crescimento económico sustentado de Portugal que haja um incremento na formação inicial em áreas científicas e de engenharia relacionadas com novas tecnologias emergentes.

Alargar e qualificar a oferta de ensino profissional de nível secundário ou superior de ciclo curto (TeSP) permitirá qualificar uma parte importante da população jovem e adulta com défices de qualificação e dar resposta às empresas que procuram quadros técnicos intermédios com formação adequada às suas necessidades, nomeadamente nas áreas tecnológicas e das competências digitais.

Face aos défices de formação da população adulta, é necessária uma reforma do sistema de formação de ativos, bem como a redefinição dos seus mecanismos de financiamento.