



***Baixa produtividade:  
afetação de recursos e obstáculos  
ao crescimento das empresas na  
economia portuguesa***

*Publicação Ocasional n.º 3/2017*

**Bruno Trancoso da Rocha**

*Julho de 2017*

*A série "Publicação Ocasional" divulga textos esporádicos sobre qualquer tema relacionado com a missão e as atribuições do Conselho das Finanças Públicas. Trata-se de trabalhos aprovados pelo Conselho Superior e assinados pelos autores.*

## Índice geral

ÍNDICE GERAL.....	I
ÍNDICE DE GRÁFICOS .....	I
ÍNDICE DE QUADROS.....	I
<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>2 PRODUTIVIDADE E DIMENSÃO DAS EMPRESAS .....</b>	<b>2</b>
<b>3 OBSTÁCULOS AO CRESCIMENTO DAS EMPRESAS: ALGUMAS PISTAS PARA A REALIDADE PORTUGUESA .....</b>	<b>8</b>
3.1 POLÍTICAS ORIENTADAS PARA EMPRESAS DE MENOR DIMENSÃO .....	8
3.2 SISTEMA JUDICIAL.....	10
3.3 CAPITAL HUMANO DOS GESTORES E QUALIDADE DA GESTÃO .....	11
3.4 OUTROS FATORES E POLÍTICAS .....	11
<b>4 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>13</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>15</b>

## Índice de gráficos

Gráfico 1. PIB por hora trabalhada em dólares, 2015.....	3
Gráfico 2. Produtividade Total dos Fatores, taxa de crescimento anual .....	3
Gráfico 3. Número de trabalhadores por empresa em Portugal.....	4
Gráfico 4. Produtividade aparente do trabalho por sector e classe de dimensão em Portugal.....	6

## Índice de quadros

Quadro 1. Proporção do emprego afeto a microempresas por sector .....	5
---	---



# Baixa produtividade: afetação de recursos e obstáculos ao crescimento das empresas na economia portuguesa

Por BRUNO TRANCOSO DA ROCHA \*

## 1 Introdução

O crescimento da produtividade é uma variável crucial para a melhoria a longo prazo da prosperidade e da competitividade das economias, sendo a identificação dos fatores que levam a que muitos países apresentem níveis de produtividade pouco elevados uma temática central da investigação e análise económicas. Estudos recentes indicam a existência de deficiências na afetação de recursos, e nomeadamente a excessiva afetação de recursos a empresas de muito pequena dimensão, como uma característica habitual em economias com baixos índices de produtividade.

A discussão na presente Publicação Ocasional sumariza parte desses desenvolvimentos, à luz dos quais esboça uma possível conexão entre a composição do tecido empresarial português e o frágil desempenho da produtividade agregada na economia portuguesa nos últimos 15-20 anos. De facto, é recorrente notar-se em diversos fóruns que a dimensão média das empresas portuguesas é pequena e, mais especificamente, que a economia portuguesa assenta predominantemente em microempresas, as quais concentram uma proporção do emprego mais elevada do que na generalidade das economias avançadas – sendo que apresentam, também, níveis médios de produtividade relativamente baixos, como os dados apresentados na Secção 2 desta Publicação confirmam. Uma distribuição de recursos com estas características afeta negativamente a produtividade agregada da economia.

Existem diversos fatores que podem desincentivar o crescimento das empresas e assim dificultar a absorção de recursos – e portanto a criação de emprego – por parte das empresas mais produtivas. A Secção 3 aponta brevemente algumas das hipóteses que têm sido avançadas em

---

\* [bruno.rocha@cfp.pt](mailto:bruno.rocha@cfp.pt), economista no [Conselho das Finanças Públicas](#) (CFP). O conteúdo desta publicação apenas compromete o autor, não devendo ser lido como a opinião do CFP. O autor agradece as sugestões e comentários de Teodora Cardoso, Rui Nuno Baleiras, Luís Centeno e Nuno Gonçalves, e assume a responsabilidade exclusiva por qualquer erro que possa subsistir no texto.

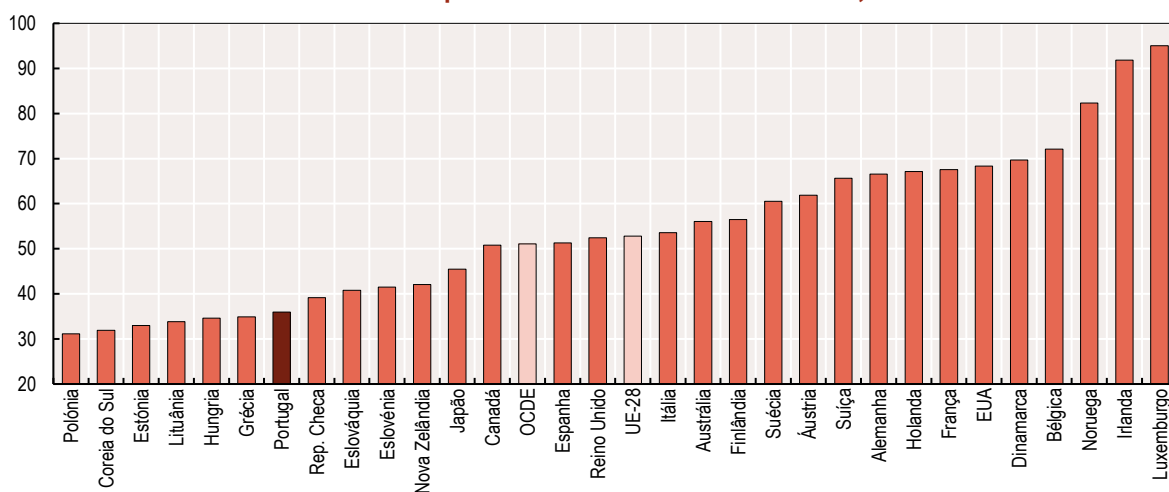
vários relatórios e trabalhos de investigação, designadamente a existência de políticas públicas aplicáveis apenas a empresas situadas abaixo de determinados patamares de dimensão, o funcionamento do sistema de justiça, o nível de formação dos gestores e, também, a existência de restrições de financiamento. Sendo evidente que a discussão será necessariamente incompleta (excluirá decerto outros fatores possivelmente importantes), deve-se salientar que as pistas de reflexão aqui apresentadas confluem mais ou menos implicitamente para o mesmo corolário: ao invés de se aceitar que a reduzida dimensão das empresas é uma característica ineludível da economia portuguesa e que as políticas públicas devem, de alguma forma, acomodar essa realidade, importa antes implementar reformas que operem no sentido da remoção de obstáculos ao crescimento das empresas e da obtenção de ganhos de eficiência na afetação de recursos. Idealmente tal deve incluir-se num contexto mais amplo de aprofundamento do conhecimento e consequente ação sobre os bloqueios estruturais da economia portuguesa, ao qual a Secção 4, que conclui este texto, alude.

## 2 Produtividade e dimensão das empresas

A produtividade da economia portuguesa é, em termos relativos, baixa. Segundo dados da OCDE, em 2015 a produtividade aparente do trabalho – medida pelo PIB por hora trabalhada – correspondia a cerca de 68% da observada para a economia da União Europeia (EU-28) e aproximadamente a 52-53% da registada em países como a França, Estados Unidos ou Dinamarca (Gráfico 1). Entre 1995 e 2014 a produtividade total dos fatores (PTF) cresceu em termos médios a um ritmo anual praticamente nulo, 0,03% (Gráfico 2). Entre 1995 e 2016 o PIB *per capita* cresceu a 1% por ano.

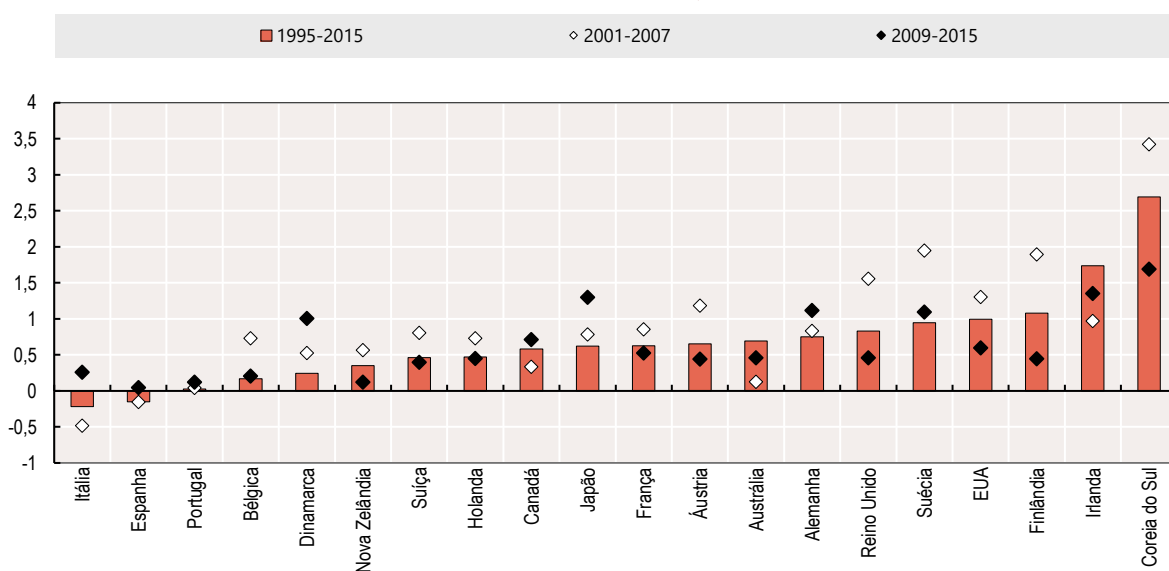
A continuação de um regime de crescimento reduzido da produtividade traduz-se no longo prazo em baixo crescimento económico, o que constitui um obstáculo à sustentabilidade das finanças públicas, resultando nomeadamente no enquistamento de pressões sobre a receita fiscal e dificultando, assim, a criação do espaço orçamental necessário para o desenvolvimento de políticas e investimentos públicos. É portanto um imperativo de primeira ordem que a economia portuguesa inicie uma trajetória de aumentos continuados da produtividade, sem a qual será improvável que Portugal se aproxime, de forma sustentável, dos níveis de rendimento por habitante das economias mais avançadas. A análise das causas profundas – *microeconómicas* – que originam o baixo crescimento deve constituir um primeiro passo para a formulação de medidas de política que possam vir a ter, com maior probabilidade, resultados positivos.

**Gráfico 1. PIB por hora trabalhada em dólares, 2015**



Nota: PIB a preços correntes; conversão para dólares através de paridades de poder de compra (PPC). Fonte: OCDE (2017).

**Gráfico 2. Produtividade Total dos Fatores, taxa de crescimento anual**



Nota: os dados para Espanha, Irlanda e Portugal correspondem aos períodos 1995-2014 e 2009-2014. O crescimento da PTF corresponde à parte do crescimento do PIB que não é atribuível nem ao crescimento do emprego nem ao crescimento do stock de capital. Fonte: OCDE (2017).

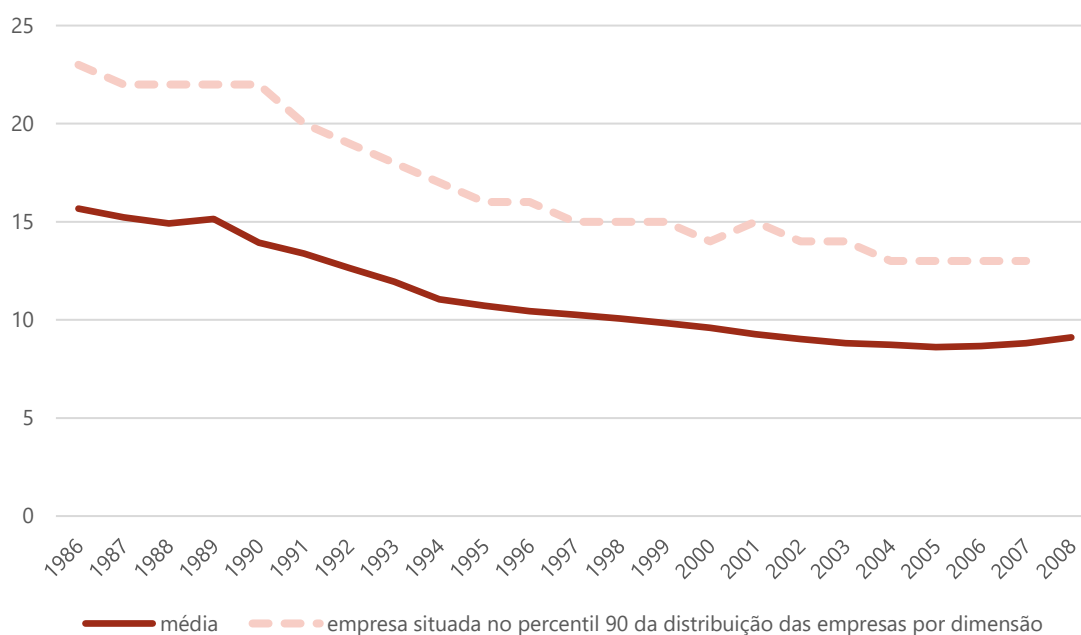
Neste contexto, uma realidade cujas causas e consequências devem ser investigadas é a reduzida escala das empresas portuguesas. Estudos recentes estabelecem uma relação positiva entre rendimento por habitante ou trabalhador e dimensão das empresas (ou estabelecimentos) e, paralelamente, uma relação negativa entre produtividade agregada e a parcela de emprego alocada a estabelecimentos mais pequenos.<sup>1</sup> Em termos microeconómicos tal espelha-se na existência de uma relação entre produtividade e dimensão das empresas, em particular no que diz

<sup>1</sup> Ver Bento e Restuccia (2017), Poschke (2017) e García-Santana e Ramos (2015).

respeito à reduzida produtividade das microempresas.<sup>2</sup> Estes resultados inscrevem-se numa literatura em expansão que explora as implicações decorrentes de as empresas apresentarem, dentro de cada sector, níveis de produtividade muito heterogéneos, pelo que a afetação de recursos na economia será mais eficiente se as empresas mais produtivas crescerem mais e, logo, absorverem relativamente mais recursos.

A dimensão média das empresas nos países de rendimento elevado é em regra superior à observada em Portugal.<sup>3</sup> Os dados do Eurostat mostram que, no universo das empresas portuguesas, 41,2% do pessoal ao serviço se encontrava em 2015 em microempresas (i.e. empresas com menos de 10 pessoas). Em 2014 – ano para o qual a disponibilidade de dados permite comparações com outros países – tal percentagem situava-se em 41,7% e só era superior na Grécia e na Itália (59,2% e 46% respetivamente), ao passo que a média da UE-28 era de 29,9%. No Quadro 1 observa-se, de resto, que a concentração de emprego em microempresas é transversal à generalidade dos sectores de atividade económica. Por outro lado, apenas 22,6% do pessoal ao serviço estava afeto em 2015 a empresas com 250 ou mais empregados,<sup>4</sup> sendo que a média da UE-28 era, em 2014, de 33,7%.

**Gráfico 3. Número de trabalhadores por empresa em Portugal**



Fonte: Braguinsky *et al* (2011), com base nos Quadros de Pessoal.

<sup>2</sup> García-Santana e Ramos (2015) estimam uma relação positiva entre valor acrescentado por trabalhador e dimensão a partir de uma amostra de mais de 20.000 empresas em 102 países. Os dados da OCDE apontam em termos gerais no mesmo sentido, destacando-se a reduzida produtividade das empresas com 9 ou menos trabalhadores (OCDE, 2015).

<sup>3</sup> Como revelam *inter alia* Bento e Restuccia (2017) e Poschke (2017).

<sup>4</sup> Devido a indisponibilidade de dados, este indicador foi calculado excluindo o sector “Atividades imobiliárias”; para permitir a comparabilidade o indicador relativo à UE-28 foi alvo do mesmo ajustamento.



É de assinalar que em termos médios as empresas portuguesas foram perdendo dimensão ao longo do tempo (ver Gráfico 3).<sup>5</sup> Dados do Instituto Nacional de Estatística (INE) sugerem que esta tendência se continuou a manifestar entre 2008 e 2013, período em que a dimensão média das sociedades sem e com perfil exportador passou de 6,8 e 33,7 pessoas ao serviço para 5,9 e 27,4, respetivamente (permanecendo essencialmente inalterada em 2014 e 2015).<sup>6</sup>

**Quadro 1. Proporção do emprego afeto a microempresas por sector**

Sector	Portugal (2015)		UE-28 (2014)
	Número de pessoas ao serviço	Percentagem em empresas com ≤ 9 pessoas ao serviço	Percentagem em empresas com ≤ 9 pessoas ao serviço
Indústrias extrativas	9 221	22,5	6,4 (a)
Indústrias transformadoras	670 116	18,5	13,7
Eletricidade, gás, vapor, água quente e fria e ar frio	9 589	16,1	5,2
Captação, tratamento e distribuição de água; saneamento, gestão de resíduos e despoluição	29 881	7,2	8,7
Construção	297 344	46,8	47,4
Comércio por grosso e a retalho; reparação de veículos automóveis e motociclos	735 834	50,8	36,0
Transportes e armazenagem	154 438	24,8	19,3
Alojamento, restauração e similares	293 478	54,0	41,1
Atividades de informação e de comunicação	90 993	26,9	24,4
Atividades imobiliárias	50 973	84,5	59,5
Atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares	232 393	68,6	49,5
Atividades administrativas e dos serviços de apoio	424 739	39,6	17,3

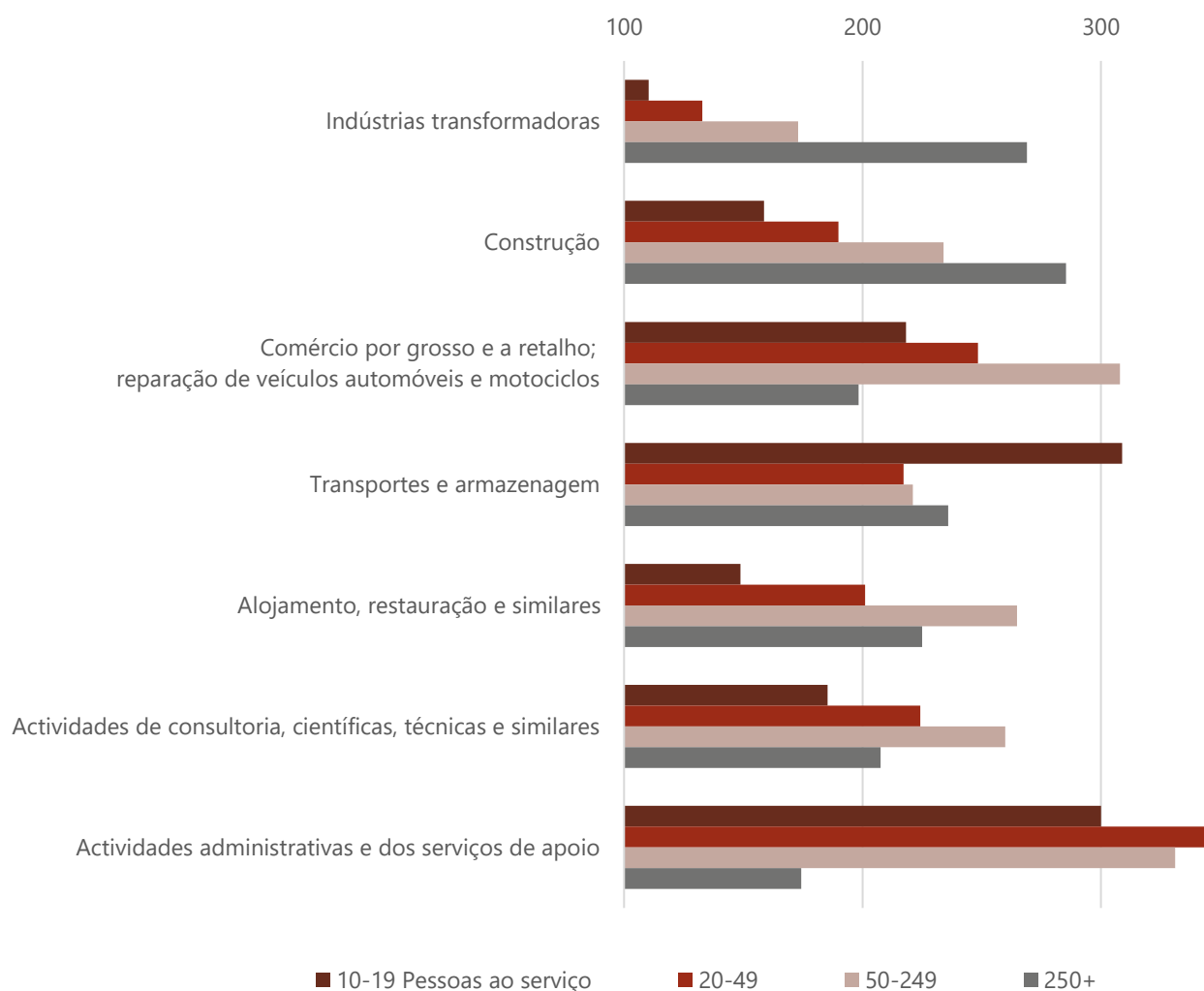
Nota: (a) refere-se a 2013. Fonte: cálculos do autor com dados Eurostat (*Structural Business Statistics*); estes não incluem agricultura, floresta e pesca, sector financeiro, administração pública e sectores que no essencial não dependem de lógicas de mercado, como a saúde e a educação.

<sup>5</sup> Algo que não ocorreu, segundo Braguinsky *et al* (2011), nos EUA e na Dinamarca, economias para as quais a evolução foi em sentido inverso. Sarmiento e Nunes (2010) e Sarmiento *et al* (2013) contêm evidência semelhante, acrescentando que a tendência de redução se observou em todos os grandes sectores da economia portuguesa.

<sup>6</sup> INE (2017). O sector exportador é constituído por empresas em que pelo menos 50% do volume de negócios provém de exportações de bens e serviços, ou em que pelo menos 10% do volume de negócios provém de exportações de bens e serviços quando estas são superiores a 150 mil euros.

Através do Gráfico 4 constata-se que as empresas com dez ou mais pessoas ao serviço são em média consideravelmente mais produtivas do que as microempresas, o que sugere que uma trajetória de atenuação da concentração de recursos em microempresas levaria, em princípio, a ganhos de produtividade agregada. Esse cenário resultaria naturalmente de um complexo conjunto de dinâmicas de afetação de recursos, entre as quais se incluem, como em qualquer economia avançada, o fecho ou contração de empresas pouco produtivas e a reafetação dos recursos assim libertados a empresas mais eficientes, os fluxos de criação de empresas (destacando-se aquelas que apresentam índices de crescimento elevado e abandonam rapidamente o estatuto de microempresa), etc.. Num quadro com esses contornos não é de excluir, aliás, que o próprio desempenho exportador da economia portuguesa pudesse ser reforçado (ver Caixa 1).

**Gráfico 4. Produtividade aparente do trabalho por sector e classe de dimensão em Portugal (2015); empresas com  $\leq 9$  pessoas ao serviço = 100.**



Notas: sectores com mais de 100 mil pessoas ao serviço, os quais representam 93,4% do pessoal ao serviço na totalidade dos sectores abrangidos pelas *Structural Business Statistics* (ver Quadro 1); a produtividade aparente do trabalho é igual ao Valor Acrescentado Bruto a custo de fatores a dividir pelo número de pessoas ao serviço. Fonte: cálculos do autor com dados Eurostat (*Structural Business Statistics*).

## Caixa 1. Dimensão, produtividade e atividade exportadora das empresas

Existe uma associação entre o grau de abertura ao exterior e a dimensão das empresas: em 2013, 41% das grandes empresas e 21% das pequenas e médias empresas em Portugal eram exportadoras,\* ao passo que nas microempresas tal percentagem não superava os 4% (Banco de Portugal, 2015; o estudo refere-se ao universo das sociedades não financeiras). O *Survey* da OCDE sobre Portugal de 2014 assinala que as empresas do sector transformador que exportaram pelo menos uma vez em todos os anos no período 2006-2011 são em média oito vezes maiores do que as empresas não-exportadoras do mesmo subsector, exibindo uma produtividade do trabalho 88% mais elevada (OCDE, 2014). O FMI apresenta uma análise semelhante para o período 2010-2012 (FMI, 2015). A correlação entre produtividade e atividade exportadora das empresas não é, evidentemente, uma especificidade portuguesa, sendo que a literatura tende a sugerir que a primeira está mais frequentemente na origem da segunda; isto é, são as empresas mais produtivas dentro de cada sector que começam a exportar (OCDE, 2014; Wagner, 2012).

É recorrente assinalar-se que, nos últimos anos, a economia portuguesa se tornou mais exportadora. Com efeito, entre 2005 e 2016 as exportações de bens e serviços passaram de 26,7% para 40,3% do PIB. Deve-se, no entanto, contextualizar esta dinâmica – que é, naturalmente, positiva – e notar que, no mesmo período, esse indicador conheceu [variações positivas em 26 dos 28 países-membros da UE](#), sendo que em 13 aumentou mais do que em Portugal (destes, 9 pertencem à Europa de Leste). É também de referir que, tendo em conta a relação inversa existente entre exportações (em percentagem do PIB) e dimensão da economia, as exportações portuguesas são ainda relativamente reduzidas, tal como sublinhado, entre outros, pela OCDE (2014). Por outro lado, uma parte desses aumentos ter-se-á devido ao declínio da procura interna – recorde-se que entre 2008 e 2013 houve 16 trimestres em que a procura interna registou taxas de variação homólogas negativas, o que terá levado várias empresas a vender os seus bens e serviços no mercado exterior; existe aliás evidência empírica nesse sentido (Esteves e Rua, 2015). Estando a procura interna a crescer em Portugal desde o último trimestre de 2013, aquele é um fator no qual não é expectável, nem desejável, que o crescimento das exportações volte a encontrar esse impulso nos próximos anos.

Assim, é essencial que a evolução do perfil exportador da economia portuguesa assente cada vez mais em ganhos de competitividade externa que, por sua vez, resultem de aumentos de produtividade. No contexto específico da discussão tida nesta Publicação, políticas que removam obstáculos ao crescimento de empresas produtivas e permitam atenuar a concentração de recursos em empresas de reduzida dimensão e baixa produtividade contribuiriam, muito provavelmente, de modo favorável para a sustentabilidade dessa evolução. A consecução deste objetivo não implica, aliás, que tais medidas se foquem exclusivamente no sector dos transacionáveis, na medida em que este beneficiaria de aumentos de produtividade no sector dos não-transacionáveis, ao qual adquire bens e serviços.

\* Ver nota de rodapé nº 6 (definição de sector exportador).

### 3 Obstáculos ao crescimento das empresas: algumas pistas para a realidade portuguesa

A leitura de conjunto destes elementos sugere-nos, desde logo, que a atomização do tecido empresarial português não é uma mera curiosidade estatística, sendo lógico que a mesma tenha subjacente uma ligação profunda a um problema central da economia portuguesa, a baixa produtividade; tal é, de resto, conciliável com estudos que apontam para falhas na afetação de recursos na economia portuguesa.<sup>7</sup> Daqui decorre que o crescimento da economia portuguesa terá de passar, também, pelo crescimento das empresas portuguesas – concretamente as mais produtivas (independentemente da sua dimensão inicial), que devem absorver relativamente mais recursos. Seria importante que, no âmbito de um esforço alargado de investigação sobre os determinantes microeconómicos da produtividade, se fizesse um levantamento o mais exaustivo possível dos diversos fatores que condicionam os processos, interligados, de crescimento das empresas e de afetação de recursos na economia portuguesa. As subsecções seguintes oferecem pistas de reflexão nesse sentido, para as quais foi possível encontrar algum suporte em dados e estudos.

#### 3.1 Políticas orientadas para empresas de menor dimensão

Uma das possibilidades estudadas na literatura económica atual é a existência de efeitos potencialmente perniciosos de “size-dependent regulations”, isto é, instrumentos de política pública nas mais diversas áreas (subsídios, benefícios fiscais, legislação laboral, ambiental, etc.) que explícita ou implicitamente diferenciam as empresas ou estabelecimentos de acordo com a sua dimensão. Estas regras e políticas são frequentemente criadas com o intuito de favorecer as empresas mais pequenas e/ou estimular o empreendedorismo; no entanto podem operar, em determinadas situações, como uma forma de “imposto implícito” sobre a escala empresarial, constituindo um incentivo para as empresas não crescerem tanto como poderiam (na medida em que crescer para além de determinados patamares acarretaria a perda de vantagens) e, assim, para os recursos não convergirem, de acordo com as dinâmicas naturais de mercado, para as empresas mais produtivas.

---

<sup>7</sup> Ver Dias *et al* (2016a, 2016b) e Andrews e Cingano (2014); referimo-nos aqui à afetação intrassectorial de recursos (capital e trabalho). Segundo Dias *et al* (2016b) a afetação de recursos na economia portuguesa ter-se-á deteriorado significativamente entre 1996 e 2011, o que poderá ter representado uma perda de 1,3 p.p. no crescimento anual do PIB (sendo que o crescimento observado nesse período foi em termos médios de 1,5% ao ano); parte substancial da ineficiência estará concentrada nos sectores dos serviços, sobretudo nas micro e pequenas empresas. Os autores recorrem à chamada “abordagem indireta” (Restuccia, 2013) para quantificar o efeito geral de distorções a partir da análise da dispersão intrassectorial da produtividade-rendimento das empresas, não havendo lugar à identificação dos canais específicos (e.g. políticas públicas) através dos quais essas distorções ocorrem.

A literatura académica sugere que o efeito macroeconómico deste tipo de regulamentações pode ser significativo. Luis Garicano *et al* (2016), por exemplo, avaliam o impacto de regulamentações laborais que se aplicam em França a empresas com mais de 49 trabalhadores, as quais representam custos adicionais para empresas que se situem acima desse patamar, para além de desincentivar um número considerável de empresas a crescer para além do mesmo. No modelo dos autores isto resulta numa insuficiente afetação de recursos a empresas com produtividade elevada, com a correspondente diminuição do produto agregado a poder atingir cerca de 3,4% (por comparação com uma economia hipotética em que essa distorção não existe). No estudo levado a cabo por Guner *et al* (2008) é o efeito destrutivo de políticas que oneram o fator capital a partir de um determinado nível que sobressai – políticas que conduzam à redução da dimensão média das empresas em 10% provocam uma descida no produto agregado de 3,8%. Ambos os modelos descrevem efeitos que operam, no essencial, através de canais similares. A existência de custos adicionais leva a que as empresas afetadas (as maiores) reduzam a sua procura de trabalho, o que resulta numa descida dos salários praticados na economia; nesta situação muitos trabalhadores passam a trabalhar em empresas mais pequenas ou preferem abrir pequenos estabelecimentos (cujo número, em consequência, aumenta). Ocorre deste modo uma redistribuição de parte da produção para empresas menos produtivas.

Este tipo de hipóteses tem sido considerado como relevante para a realidade portuguesa em algumas análises. Serguey Braguinsky *et al* (2011) defendem que as disposições da legislação laboral portuguesa que favorecem as empresas mais pequenas configuram indiretamente o equivalente a um “imposto” às empresas de maior dimensão, obstando assim a que as empresas mais produtivas contratem mais empregados (i.e. absorvam mais recursos) e atinjam a sua dimensão ótima. Por sua vez, Daniel Dias *et al* (2016b) referem que a existência de leis e regulamentos cuja aplicação depende da dimensão das empresas (por exemplo linhas especiais de crédito e/ou subsídios ao emprego para empresas de menor dimensão) poderá ter contribuído para a sobrevivência de empresas pouco produtivas e, logo, para uma ineficiente afetação de recursos na economia, o que se reflete negativamente na produtividade agregada. O Relatório relativo a Portugal elaborado pela Comissão Europeia para 2016 no âmbito do Semestre Europeu alerta também para os efeitos potencialmente negativos deste tipo de políticas, mais especificamente quando as mesmas se aplicam independentemente da idade das empresas.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Ver Comissão Europeia (2016, pp. 54-55). Esta questão foi já objeto de recomendações oficiais para outras economias. No [Jornal Oficial da União Europeia de 18 de agosto de 2015](#) o Conselho recomenda que a França deve “reduzir os obstáculos regulamentares ao crescimento das empresas, sobretudo mediante a revisão dos critérios relacionados com a dimensão no âmbito regulamentar a fim de evitar os efeitos decorrentes dos limiares”, e que a Espanha deve “[e]liminar os obstáculos que entram o crescimento das empresas, nomeadamente os obstáculos derivados da regulamentação em função da dimensão”. No *Fiscal Monitor* do Fundo Monetário Internacional recomenda-se que os Estados evitem conceder benefícios fiscais permanentes a empresas com base na sua dimensão (FMI, 2016).

Todavia, tanto quanto se julga saber, não existe ainda um mapeamento integrado das diversas *size-dependent regulations* vigentes em Portugal, o qual constituiria um instrumento útil para identificar possíveis obstáculos ao crescimento das empresas e, outrossim, para melhorar a coordenação das diversas políticas que influenciam a atividade das empresas, por forma a evitar a acumulação não-intencional de condicionantes que, no seu conjunto, possam formar uma barreira que incentiva as empresas a não crescer.<sup>9</sup>

### 3.2 Sistema judicial

Um sistema judicial pouco eficiente representa riscos adicionais para a atividade empresarial (por exemplo no tocante à resolução de possíveis disputas contratuais com clientes, fornecedores, empregados, parceiros comerciais, etc.), o que resulta numa menor atração de potenciais investidores e/ou em custos acrescidos de financiamento – fatores que limitam o investimento e o crescimento das empresas. A questão é tratada por um número razoável de estudos, destacando-se o realizado por Kumar *et al* (1999), no qual se estima uma relação positiva entre eficiência do sistema judicial e dimensão média das empresas usando dados para 15 países europeus. Análises relativas a países específicos – Espanha, México e Itália – confirmam esta relação; para Itália estima-se que reduzir em 10% a duração dos processos nos tribunais poderia resultar num aumento do número médio de empregados nas empresas de cerca de 2%.<sup>10</sup>

A evidência existente para Portugal é consistente com essa perspetiva, já que as empresas portuguesas percebem o sistema judicial como um obstáculo importante à sua atividade, especialmente no que respeita à duração dos processos.<sup>11</sup> No panorama europeu a justiça portuguesa é lenta, tendo apresentado em 2015 um *disposition time* de 710 dias – o segundo mais elevado num universo de 22 países, para o qual a média e a mediana eram, respetivamente, de 217 e 129 dias.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> A título ilustrativo referem-se alguns exemplos: o período de reporte de prejuízos fiscais, que é atualmente de 12 anos para micro, pequenas e médias empresas e de 5 para as restantes; as isenções de derrama municipal atribuídas por dezenas de municípios a empresas com um volume de negócios inferior a 150 mil euros; o pagamento por conta do IRC, que é mais baixo para empresas cujo volume de negócios não exceda os 500 mil euros; etc. Braguinsky *et al* (2011) e Dias *et al* (2016b) contêm listas com diversas regulamentações deste tipo; refira-se nomeadamente o Código Fiscal do Investimento, que inclui uma série de disposições que beneficiam as micro, pequenas e médias empresas (mais especificamente o regime de dedução por lucros retidos e reinvestidos e o acesso mais fácil a benefícios fiscais), e o próprio Código do Trabalho, que, por exemplo, possibilita que as microempresas não tenham de reintegrar trabalhadores despedidos ilicitamente.

<sup>10</sup> Evidência para Itália: Giacomelli e Menon (2017). Espanha: García-Posada e Mora-Sanguinetti (2015). México: Dougherty (2014) e Laeven e Woodruff (2007).

<sup>11</sup> Ver INE (2015) e França Gouveia *et al* (2012, Vol. II, p. 239). No *Executive Opinion Survey* do *World Economic Forum* Portugal surge como o 126º país em 138 no que diz respeito à eficiência do sistema legal e judicial na resolução de disputas (Schwab, 2016, p. 301).

<sup>12</sup> Comissão Europeia (2017). O *disposition time* representa uma medida do tempo médio expectável para a conclusão de um caso. Os dados referem-se à resolução de processos não-criminais em primeira instância.

### 3.3 Capital humano dos gestores e qualidade da gestão

É expectável que no contexto português um fator relevante seja o nível de formação dos gestores, que é relativamente reduzido. Segundo Francisco Queiró (2016), a percentagem de gestores que em Portugal têm 9 ou menos anos de educação é 68%, ao passo que nos EUA esse indicador é de apenas 14%. Recorrendo aos *Quadros de Pessoal*, o autor apresenta resultados que sugerem que uma parte substancial das diferenças no crescimento das empresas portuguesas é atribuível a diferenças na educação dos gestores: cada ano adicional de educação representaria assim um acréscimo de 0,3 pontos percentuais no crescimento anual do número de empregados das empresas. O efeito operará provavelmente através da adoção de tecnologia e práticas de gestão de recursos humanos mais avançadas. Refira-se a este propósito que em estudos realizados por Nicholas Bloom e outros constata-se que a qualidade de gestão nas empresas portuguesas é, em média, consideravelmente mais baixa do que na generalidade dos países desenvolvidos. A partir de dados relativos a mais de 11 mil empresas em 34 países estes autores demonstram que a qualidade das práticas de gestão está estatisticamente correlacionada com o nível de produtividade das empresas e, também, com a dimensão das mesmas.<sup>13</sup>

### 3.4 Outros fatores e políticas

As causas para a fragmentação do tecido empresarial português não se esgotarão certamente nestas breves pistas de reflexão. É provável, nomeadamente, que a estrutura de financiamento e a instabilidade de acesso ao crédito que têm caracterizado a economia portuguesa tenham desempenhado um papel relevante na consolidação dessa realidade, já que projetos de expansão viáveis não terão sido realizados por falta de financiamento.<sup>14</sup> Seria importante conhecer mais sobre este e outros aspetos deste fenómeno. Por exemplo, de que forma os reduzidos níveis de confiança (capital social) na sociedade portuguesa afetam as possibilidades de delegação de competências nas empresas e conseqüentemente o aumento da dimensão das equipas<sup>15</sup> e, também, a formação de parcerias entre investidores que poderiam levar ao crescimento das empresas? Até que ponto a proliferação de microempresas não reflete uma preferência por uma certa informalidade como estratégia para evitar, mesmo que parcialmente, custos administrativos e fiscais?

A remoção de entraves ao *crescimento* das empresas deve constituir um vetor essencial do articulado de políticas necessário para aumentar a eficiência da economia enquanto sistema de afetação de recursos. Deve-se referir neste contexto que a usualmente assinalada redução das

---

<sup>13</sup> Ver, por exemplo, Bloom *et al* (2016).

<sup>14</sup> Os resultados de Farinha e Félix (2015) revelam que uma parte considerável das PME portuguesas esteve sujeita a restrições de crédito no período 2010-2012. Carreira e Teixeira (2016) sugerem que a escassez de crédito no período 2008-2012 perturbou o processo de reafetação de recursos na economia portuguesa, levando ao encerramento de um número substancial de empresas grandes e com elevados níveis de produtividade.

<sup>15</sup> O que estaria de acordo com a hipótese considerada em Bloom *et al* (2012).

*barreiras à entrada* de novas empresas constitui, é certo, um elemento indispensável desse conjunto de políticas – mas está longe de ser, por si só, suficiente (os mecanismos de *saída* e reafetação dos recursos das empresas que deixam de existir, nomeadamente os regimes falimentares, constituem, de resto, outro componente importante desse articulado amplo de políticas, que se complementam mutuamente). Um trabalho realizado por Branstetter *et al* (2014) para a economia portuguesa parece confirmar esta ideia, ao mostrar que a implementação em 2005 do programa “Empresa na Hora” teve resultados positivos mas de magnitude reduzida. A abertura adicional de empresas induzida pelo programa ter-se-á concentrado em sectores de baixa tecnologia (agricultura, comércio a retalho e construção) e em empresas relativamente pequenas e que apresentavam uma menor probabilidade de sobreviver ao fim de dois anos.

Um desenvolvimento mais ou menos recente em economias avançadas é a implementação de programas direcionados especificamente para empresas de elevado crescimento,<sup>16</sup> o que sugere a potencial utilidade de políticas que visem promover ativamente o crescimento das empresas mais produtivas. De facto, embora correspondam normalmente a não mais do que entre 2 a 6% do total das empresas, as empresas de elevado crescimento representam um impacto desproporcional na criação de emprego, podendo este atingir mais de metade dos novos empregos criados na economia.<sup>17</sup> Qualquer análise mais aprofundada dever-nos-á levar, no entanto, a ponderar os seguintes aspetos. Por um lado, a evidência quantitativa sobre a eficácia deste tipo de programas é ainda limitada. Por outro, estes programas envolvem um elemento de seleção ou identificação de um grupo-alvo de empresas – aquelas que apresentem, ou tenham potencial para apresentar, índices de crescimento elevados –, o qual pode ser contaminado por decisões arbitrárias e/ou por fenómenos de promiscuidade entre poderes públicos e interesses privados. Para além disso, essa identificação pode revestir-se, em determinadas circunstâncias, de alguma complexidade técnica. Note-se que as empresas de elevado crescimento constituem um grupo bastante heterogéneo de empresas. Não são necessariamente *jovens*, podendo até estar estabelecidas há bastantes anos na economia.<sup>18</sup> Podem, ademais, emergir em qualquer sector da economia, não estando maioritariamente concentradas em sectores de alta tecnologia; essa diversidade verifica-se, aliás, na economia portuguesa.<sup>19</sup>

---

<sup>16</sup> Alguns exemplos: *Growth Accelerator* no Reino Unido, *Companies of Scale* na Escócia, *Growth Houses* na Dinamarca, *Growth Firm Service* na Finlândia, etc. Ver Brown *et al* (2014), OCDE (2013) e Autio *et al* (2007).

<sup>17</sup> OCDE (2015) e OCDE (2013).

<sup>18</sup> Em 2015 Portugal tinha um total de 4569 sociedades de elevado crescimento (isto é, registaram um crescimento médio anual do pessoal ao serviço superior a 10% nos três anos anteriores ao analisado). Destas, apenas 402 tinham idade igual ou inferior a 5 anos (INE, 2017). No Reino Unido 70% das empresas de elevado crescimento têm pelo menos cinco anos (NESTA, 2009).

<sup>19</sup> Ver Brown *et al* (2014), Mason e Brown (2013), e, para Portugal, Sarmiento *et al* (2013).



## 4 Considerações finais

O facto de em Portugal existir um grande número de empresas de dimensão e produtividade relativamente reduzidas traduz-se em perdas de produtividade agregada. O que explica essa fragmentação do tecido empresarial? A presente Publicação recorre a diversos estudos e relatórios para sinalizar algumas causas possíveis. Uma linha de argumentação passa pela existência de políticas que conferem vantagens a empresas de menor dimensão (subsídios, programas de apoio, regulamentações menos exigentes em diversas áreas, etc.), cujas acumulação e permanência no tempo podem fazer com que, para muitas empresas, seja preferível não crescer. É também natural assumir, por exemplo, que o grau de formalidade com que as empresas operam aumente à medida que estas crescem, aumentando assim a regularidade e intensidade das interações com o sistema judicial, as administrações públicas, etc. A antecipação de interações pouco eficientes ou onerosas constitui um desincentivo ao crescimento. Outros fatores provavelmente relevantes abrangem a reduzida formação dos gestores, o acesso a financiamento e os reduzidos níveis de capital social que caracterizam a sociedade portuguesa (que dificultam a formação de parceiras com potenciais sócios ou investidores, por exemplo). Remover obstáculos ao crescimento das empresas é, portanto, um vetor de reformas estruturais de primeira importância, na medida em que possibilitaria que mais recursos fluíssem para as empresas com maior propensão para crescer – isto é, as que apresentam maiores índices de produtividade e de capacidade de criação de emprego.

É de referir que, num contexto mais amplo, existe atualmente à escala internacional um investimento significativo no estudo da temática geral da produtividade. Além de constituir um elemento importante da atividade de várias organizações internacionais (por exemplo da OCDE e do Sistema Europeu de Bancos Centrais, neste caso através da rede de investigação *Compnet*), essa preocupação motivou mesmo a criação de instituições como a *Productivity Commission* da Austrália, a *Productivity Commission* da Nova Zelândia ou a *Comisión Nacional de Productividad* do Chile. Para os países da zona euro foi aprovada recentemente uma Recomendação para a criação de “Conselhos Nacionais da Produtividade”, pretendendo-se que estes organismos analisem, de modo independente, a evolução e as políticas em matéria de produtividade e competitividade em cada Estado-Membro, devendo ter capacidade para realizar análises económicas e estatísticas com elevado grau de qualidade.<sup>20</sup>

Em todo o caso, e independentemente do enquadramento institucional através do qual esforços desse tipo possam ser levados a cabo, é manifesto que Portugal tem especial interesse em prosseguir-los de forma aprofundada. Estes dever-se-ão inserir, aliás, num âmbito alargado que implique um fluxo permanente de recolha de dados, análise, e de conceção e avaliação de políticas, articulando-se as mesmas num todo coerente que promova a consecução do objetivo do aumento

---

<sup>20</sup> Veja-se a [Recomendação do Conselho 349/1](#), de 20 de Setembro de 2016.

da produtividade. Não se errará se se afirmar aqui que tal contribuiria para dar substância à ideia de um Estado mais eficiente, quer no modo como dispõe os incentivos microeconómicos que condicionam as escolhas dos agentes económicos, quer também na forma como se estrutura e gere os seus próprios recursos.

## Referências

- Andrews, D. e F. Cingano (2014), "Public policy and resource allocation: Evidence from firms in OECD countries", *Economic Policy*, Vol. 29, No. 78, pp. 253-296.
- Autio, E., M. Kronlund, e A. Kovalainen (2007), *High-growth SME Support Initiatives in Nine Countries: Analysis, Categorization, and Recommendations*, Relatório preparado para o Ministério Finlandês do Comércio e Indústria.
- Banco de Portugal (2015), "Análise das empresas do sector exportador em Portugal", Estudos da Central Balanços Nº 22.
- Bento, P. e D. Restuccia (2017), "Misallocation, establishment size, and productivity", *American Economic Journal: Macroeconomics*, no prelo.
- Bloom, N., R. Sadun, e J. Van Reenen (2016), "Management as a Technology?", NBER Working Paper No. 22327.
- Bloom, N., R. Sadun, e J. Van Reenen (2012), "The organization of firms across countries", *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 127, No. 4, pp. 1663-1705.
- Braguinsky, S., L.G. Branstetter, e A. Regateiro (2011), "The incredible shrinking Portuguese firm", NBER Working Paper No. 17265.
- Branstetter, L., F. Lima, L. Taylor, e A. Venâncio (2014), "Do entry regulations deter entrepreneurship and job creation? Evidence from recent reforms in Portugal", *Economic Journal*, Vol. 124, No. 577, pp. 805-832.
- Brown, R., C. Mason, e S. Mawson (2014), "Increasing 'the vital 6 percent': designing effective public policy to support high growth firms", NESTA Working Paper No. 14/01.
- Carreira, C. e P. Teixeira (2016), "Entry and exit in severe recessions: Lessons from the 2008-2013 Portuguese economic crisis", *Small Business Economics*, Vol. 46, No. 4, pp. 591-617.
- Comissão Europeia (2016), *Documento de Trabalho dos Serviços da Comissão – Relatório Relativo a Portugal*, fevereiro 2016, Bruxelas.
- Comissão Europeia (2017), *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Painel de Avaliação da Justiça na UE de 2017*, abril de 2017, Bruxelas.
- Dias, D.A., C.R. Marques, e C. Richmond (2016a), "Afetação de recursos em Portugal: Comparação entre sectores", *Revista de Estudos Económicos* (Banco de Portugal), Vol. 2, No. 1, pp. 31-50.
- Dias, D.A., C.R. Marques, e C. Richmond (2016b), "Misallocation and productivity in the lead up to the Eurozone crisis", *Journal of Macroeconomics*, Vol. 49, pp. 46-70.
- Dougherty, S.M. (2014), "Legal reform, contract enforcement and firm size in Mexico", *Review of International Economics*, Vol. 22, No. 4, pp. 825-844.
- Esteves, P.S. e A. Rua (2015), "Is there a role for domestic demand pressure on export performance?", *Empirical Economics*, Vol. 49, No. 4, pp. 1173-1189.
- Farinha, L. e S. Félix (2015), "Credit rationing for Portuguese SMEs", *Finance Research Letters*, Vol. 14, No. 167-177.

- França Gouveia, M., N. Garoupa, e P. Magalhães (coords.) (2012), *Justiça Económica em Portugal – Factos e Números*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa.
- Fundo Monetário Internacional (FMI) (2015), “Portugal: Selected Issues Paper”, Country Report No. 15/127, Washington, DC.
- Fundo Monetário Internacional (FMI) (2016), *Fiscal Monitor April 2016: Acting Now, Acting Together*, Washington, DC.
- García-Posada, M. e J.S. Mora-Sanguinetti (2015), “Does (average) size matter? Court enforcement, business demography and firm growth”, *Small Business Economics*, Vol. 44, No. 3, pp. 639-669.
- García-Santana, M. e R. Ramos (2015), “Distortions and the size distribution of plants: Evidence from cross-country data”, *SERIES: Journal of the Spanish Economic Association*, Vol. 6, No. 3, pp. 279-312.
- Garicano, L., C. Lelarge, e J. Van Reenen (2016), “Firm size distortions and the productivity distribution: Evidence from France”, *American Economic Review*, Vol. 106, No. 11, pp. 3439-3479.
- Giacomelli, S. e C. Menon (2017), “Does weak contract enforcement affect firm size? Evidence from the neighbour’s court”, *Journal of Economic Geography*, no prelo.
- Guner, N., G. Ventura, e Y. Xu (2008), “Macroeconomic implications of size-dependent policies”, *Review of Economic Dynamics*, Vol. 11, No. 4, pp. 721-744.
- Instituto Nacional de Estatística (INE) (2015), *Custos de Contexto: A Perspetiva das Empresas*, Lisboa.
- Instituto Nacional de Estatística (INE) (2017), *Empresas em Portugal 2015*, Lisboa.
- Kumar, K. B., R. G. Rajan, e L. Zingales (1999), “What determines firm size?”, NBER Working Paper No. 7208.
- Laeven, L. e C. Woodruff (2007), “The quality of the legal system, firm ownership, and firm size”, *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 89, No. 4, pp. 601-614.
- Mason, C. e R. Brown (2013), “Creating good public policy to support high-growth firms”, *Small Business Economics*, Vol. 40, No. 2, pp. 211-225.
- NESTA (2009), “The vital 6 per cent: How high-growth innovative businesses generate prosperity and jobs”, NESTA Research Summary, outubro 2009, Londres.
- OCDE (2013), *An International Benchmarking Analysis of Public Programmes for High-growth Firms*, OECD Local Economic and Employment Development Programme, Paris.
- OCDE (2014), *Economic Survey of Portugal*, Paris.
- OCDE (2015), *Entrepreneurship at a Glance 2015*, Paris.
- OCDE (2017), *OECD Compendium of Productivity Indicators 2017*, Paris.
- Poschke, M. (2017), “The firm size distribution across countries and skill-biased change in entrepreneurial technology”.
- Queiró, F. (2016), “The effect of manager education on firm growth”.

- Restuccia, D. (2013), "Factor misallocation and development". In: S.N. Durlauf e L.E. Blume (eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics, Online Edition*, Palgrave Macmillan.
- Sarmiento, E., C. Figueira, N. Theodorakopoulos, e A. Nunes (2013), "High-growth entrepreneurship and policy support in Portugal", Comunicação apresentada à 9<sup>th</sup> Iberian International Business Conference, NIPE-Universidade do Minho.
- Sarmiento, E. e A. Nunes (2010), "Getting smaller: Size dynamics of employer enterprises in Portugal". In: E. Lechman (ed.), *Enterprise in Modern Economy: SMEs and Entrepreneurship*, pp. 118-138, Gdansk University of Technology Publishing House.
- Schwab, K. (ed.) (2016), *The Global Competitiveness Report 2016-2017*, World Economic Forum, Genebra.
- Wagner, J. (2012), "International trade and firm performance: A survey of empirical studies since 2006", *Review of World Economics*, Vol. 148, No. 2, pp. 235-267.