

PEDRO BAÇÃO / MARTA SIMÕES / ANA PINTO XAVIER
Afetação de Recursos, Produtividade
e as Reformas Estruturais da Economia Portuguesa

BRUNO T. ROCHA
Baixa Produtividade: Afetação de Recursos e Obstáculos
ao Crescimento das Empresas na Economia Portuguesa

SANDRA S. TRALHÃO / RITA MARTINS / JOÃO PAULO COSTA
Overall Assessment of Environmental Sustainability:
The Portuguese Water Industry Case

TIAGO HENRIQUES / CARLOTA QUINTAL
Young and Healthy but Reluctant to Donate Blood:
An Empirical Study on Attitudes and Motivations
of University Students

BAIXA PRODUTIVIDADE: AFETAÇÃO DE RECURSOS E OBSTÁCULOS AO CRESCIMENTO DAS EMPRESAS NA ECONOMIA PORTUGUESA

Bruno T. Rocha

Received for publication: July 13, 2018

Revision accepted for publication: September 14, 2018

ABSTRACT

There is a high concentration of resources in low-productivity micro-firms in many sectors of the Portuguese economy. Such allocation of resources – briefly described in this article – is detrimental to aggregate productivity (which, in the context of the OECD economies, is relatively low). This article discusses factors that disincentivise firm growth and thus limit the channelling of available resources to firms that are, in relative terms, more productive. These factors include inter alia size-dependent regulations and policies, poor efficiency of the judicial system, and low levels of managerial human capital.

Keywords: Portuguese economy; micro-firms; allocation of resources; productivity; structural policies.

JEL Classification: D24; L11; L53; O49; 052.

RESUMO

Existe em diversos setores da economia portuguesa uma concentração elevada de recursos em microempresas, sendo que as mesmas apresentam, em média, níveis de produtividade baixos. Tal afetação de recursos reflete-se negativamente na produtividade agregada da economia. Este artigo começa por apresentar alguns dados que ilustram esta realidade, alicerçando-se na literatura económica para, seguidamente, discutir fatores que podem desincentivar o crescimento das empresas e, deste modo, dificultar a absorção de recursos por parte das empresas relativamente mais produtivas. Destacam-se entre estes a existência de regras e políticas públicas aplicáveis apenas a empresas abaixo de determinados patamares de dimensão, o funcionamento do sistema de justiça e o reduzido nível de formação dos gestores.

Acknowledgements: Este artigo corresponde a uma versão revista da Publicação Ocasional n.º 3 (julho de 2017) do Conselho das Finanças Públicas, a qual foi redigida quando o autor desempenhava as funções de economista nesta instituição. O conteúdo do artigo, no entanto, apenas compromete o autor, não devendo ser lido como a opinião do Conselho. O autor agradece as sugestões e comentários de Teodora Cardoso, Rui Nuno Baleiras, Luís Centeno e Nuno Gonçalves, assim como de Carlos Carreira e do corpo editorial da *Notas Económicas*, e assume a responsabilidade exclusiva por qualquer erro que possa subsistir no texto.

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, mais especificamente, a excessiva afetação de recursos a empresas de muito pequena dimensão, como uma característica comum em economias com baixos índices de produtividade.

A discussão no presente artigo sumariza parte desses desenvolvimentos, à luz dos quais esboça uma 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 que a economia portuguesa assenta excessivamente em microempresas. Estas, por um lado, concentram uma proporção do emprego mais elevada do que na generalidade das economias avançadas – sendo que, por outro, apresentam níveis de produtividade relativamente baixos, como os dados apresentados na Secção 2 deste artigo ilustram. 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 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 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.

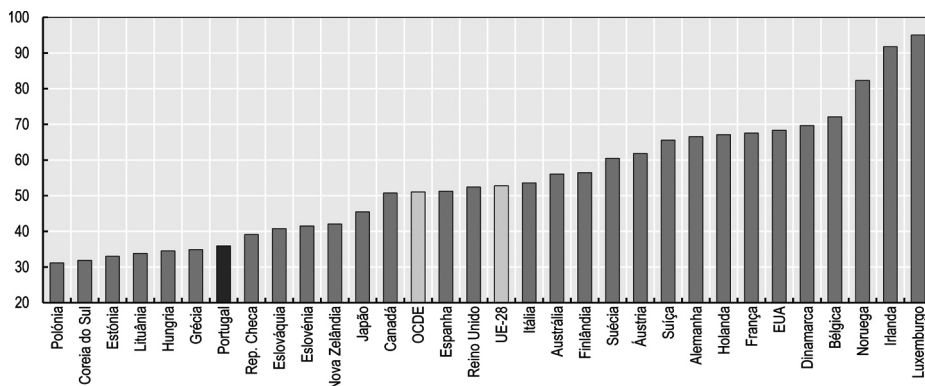
2. PRODUTIVIDADE E DIMENSÃO DAS EMPRESAS

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)

creceu 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.

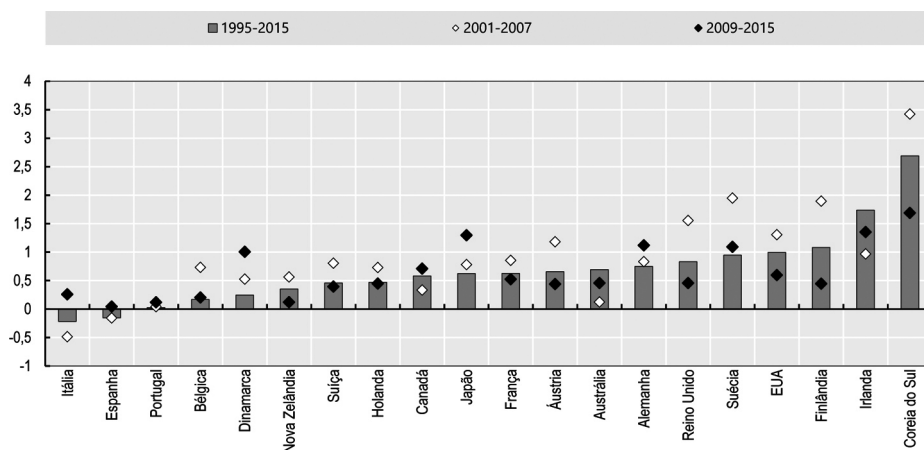
Gráfico 1: PIB por hora trabalhada em dólares, 2015



Nota: PIB a preços correntes; conversão para dólares através de paridades de poder de compra.

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.

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 média das empresas (ou estabelecimentos) e, paralelamente, uma relação negativa entre produtividade agregada e a parcela de emprego alocada a estabelecimentos mais pequenos (Poschke, 2018; Bento e Restuccia, 2017; García-Santana e Ramos, 2015). Em termos microeconómicos tal espelha-se na existência de uma relação entre produtividade e dimensão das empresas, em particular no que diz respeito à reduzida produtividade das microempresas.¹ 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 heterogêneos, pelo que a afetação de recursos na economia será mais eficiente se as empresas mais produtivas crescerem mais e, logo, absorverem relativamente mais recursos.

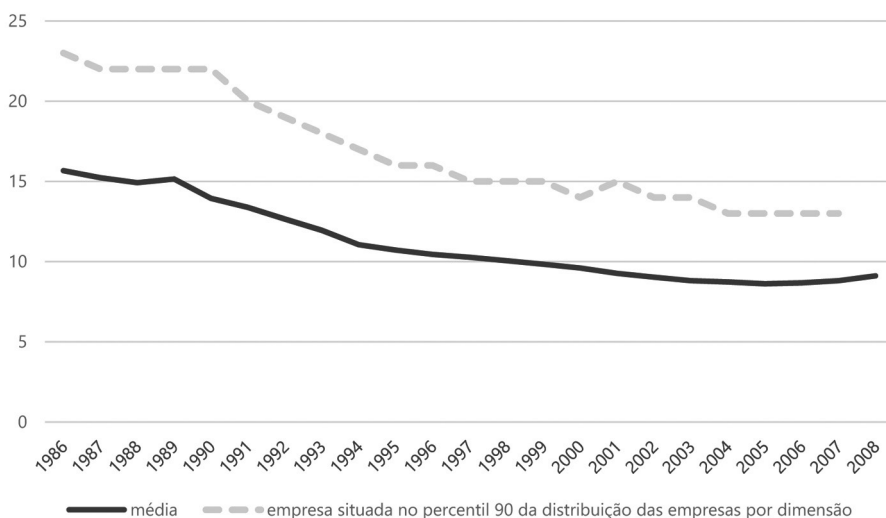
A dimensão média das empresas nos países de rendimento elevado é, em regra, superior à observada em Portugal.² Os dados do Eurostat mostram que, no universo das empresas portuguesas, 41,2% do pessoal ao serviço se encontrava em 2015 em microempresas i.e. empresas com menos de 10 pessoas. Em 2014, ano para o qual a disponibilidade de dados permite comparações com outros países, tal percentagem situava-se em 41,7% e só era

¹ 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).

² Como revelam inter alia Poschke (2018) e Bento e Restuccia (2017).

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,³ 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*.

É de assinalar que as empresas portuguesas foram perdendo dimensão ao longo do tempo (ver Gráfico 3).⁴ Dados do Instituto Nacional de Estatística 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 (INE, 2017).⁵

³ Devido a indisponibilidade de dados, este indicador foi calculado excluindo o sector “Atividades imobiliárias”; para permitir a comparabilidade do indicador relativo à UE-28 foi alvo do mesmo ajustamento.

⁴ 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.

⁵ O sector exportador é formado 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.

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

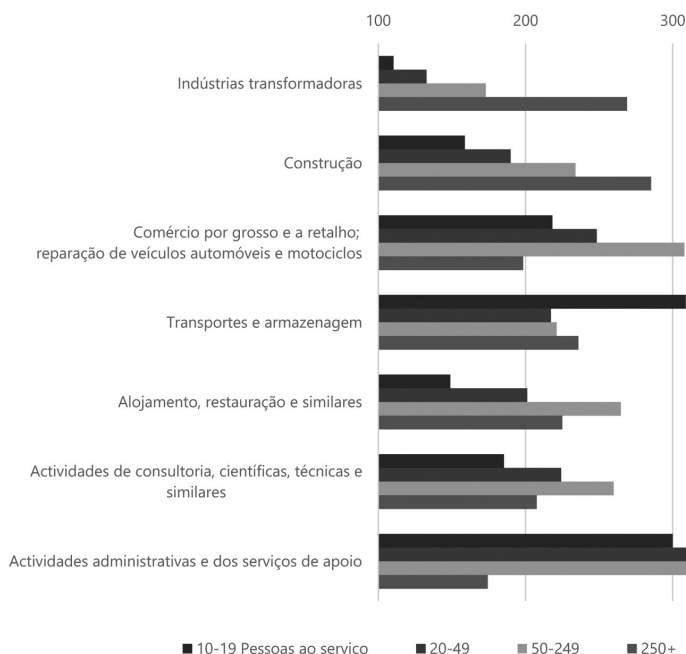
Nota: (a) refere-se a 2013.

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.

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 resultaria em ganhos de produtividade agregada. Esse cenário decorreria, 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, bem como os fluxos de criação de empresas (destacando-se aquelas que apresentam índices de crescimento elevado e abandonam rapidamente o estatuto de microempresa). É provável que o próprio desempenho exportador da economia portuguesa beneficiasse de um quadro com esses contornos, na medida em

que existe uma associação clara entre dimensão das empresas e propensão a exportar;⁶ para além disso, o sector dos transacionáveis beneficiaria de aumentos de produtividade no sector dos não-transacionáveis, ao qual adquire bens e serviços.

Gráfico 4. Produtividade aparente do trabalho por sector e classe de dimensão em Portugal (2015); empresas com ≤ 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*).

⁶ 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); as empresas do sector transformador que exportaram pelo menos uma vez em todos os anos no período 2006-2011 eram em média oito vezes maiores do que as empresas não-exportadoras do mesmo subsector, exibindo uma produtividade do trabalho 88% mais elevada (OCDE, 2014). 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 (OCDE, 2014; Wagner, 2012).

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 ao problema da baixa produtividade; tal é, aliás, conciliável com estudos que apontam para falhas na afetação de recursos na economia portuguesa (Dias et al., 2016a; 2016b; Andrews e Cingano, 2014).⁷ 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 exaustivo 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 (uma vez 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.

A literatura sugere que o efeito macroeconómico deste tipo de regulamentações pode ser significativo. 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, desincentivando um número considerável de empresas a crescer para além do mesmo. No modelo dos

⁷ Referimo-nos aqui à afetação intrasectorial 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 originado 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 intrasectorial da produtividade-rendimento das empresas, não havendo lugar à identificação dos canais específicos (e.g. políticas públicas) através dos quais essas distorções ocorrem.

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. Em 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. 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, 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.⁸ 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, melhorar a coordenação das diversas políticas que influenciam a atividade das empresas, de maneira a evitar a acumulação não-intencional de condicionantes que, no seu conjunto, possam formar uma barreira que incentiva as empresas a não crescer.⁹

⁸ Ver Comissão Europeia (2016: 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 entravam 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).

⁹ A título ilustrativo referem-se alguns exemplos: período de reporte de prejuízos fiscais de 12 anos para micro, pequenas e médias empresas e de 5 para as restantes; isenções de derrama municipal atribuídas por dezenas de municípios a empresas com um volume de negócios inferior a 150 mil euros; pagamento por conta do IRC 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

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 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 (García-Posada e Mora-Sanguinetti, 2015), Itália (Giacomelli e Menon, 2017) e México (Dougherty, 2014; Laeven e Woodruff, 2007) – confirmam esta relação. Para Itália, por exemplo, 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%.

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 (INE, 2015).¹⁰ 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 (Comissão Europeia, 2017).¹¹

3.3. CAPITAL HUMANO DOS GESTORES E QUALIDADE DA GESTÃO

Segundo 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 representa um acréscimo de 0,3 pontos percentuais na taxa de 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 colegas constata-se que a qualidade de gestão nas empresas portuguesas é consideravelmente mais baixa do que na generalidade dos países desenvolvidos (e.g. Bloom et al., 2016). A partir de dados relativos a mais de 11 mil empresas em 34 países estes autores

de dedução por lucros retidos e reinvestidos e o acesso mais fácil a benefícios fiscais), e o Código do Trabalho, que, por exemplo, possibilita que as microempresas não tenham de reintegrar trabalhadores despedidos ilicitamente.

¹⁰ Ver, também, França Gouveia et al. (2012, Vol. II: 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: 301).

¹¹ O *disposition time* é uma medida do tempo máximo expectável para a conclusão de um caso. Os dados referem-se à resolução de processos não-criminais em primeira instância.

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.

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 instabilidade de acesso ao crédito que caracterizou a economia portuguesa em anos recentes tenha desempenhado um papel relevante na consolidação dessa realidade, já que projetos de expansão viáveis não terão sido realizados por falta de financiamento.¹² 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 consequentemente o aumento da dimensão das equipas¹³ 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, ainda que parcialmente, custos administrativos e fiscais?

A redução 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 *barreiras à entrada* de novas empresas representa, 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,¹⁴ o que sugere a potencial utilidade de políticas que visem promover ativamente o crescimento das empresas mais produtivas. Embora correspondam normalmente a não mais do que entre 2 a 6% do total das empresas, as empresas de elevado crescimento representam um impacto

¹² 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.

¹³ O que estaria de acordo com a hipótese considerada em Bloom et al. (2012).

¹⁴ 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).

desproporcional na criação de emprego (OCDE, 2015; 2013). Qualquer análise mais aprofundada dever-nos-á levar, no entanto, a ponderar os seguintes aspetos. Em primeiro lugar, a evidência quantitativa sobre a eficácia deste tipo de programas é ainda limitada. Em segundo, 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. Finalmente, essa identificação pode revestir-se, em determinadas circunstâncias, de alguma complexidade técnica. Note-se que as empresas de elevado crescimento constituem um grupo bastante heterogêneo de empresas. Não são necessariamente *jovens*, podendo até estar estabelecidas há bastantes anos na economia.¹⁵ Podem, ademais, emergir em qualquer sector da economia, não estando maioritariamente concentradas em sectores de alta tecnologia (Brown et al., 2014; Mason e Brown, 2013; 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? O presente artigo 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. Por outro lado, é expectável que o grau de formalidade com que as empresas operam aumente à medida que estas vão crescendo, havendo lugar a interações cada vez mais regulares e abrangentes com o sistema judicial, as administrações públicas, etc.; a antecipação de interações onerosas ou pouco eficientes constituirá, pois, um desincentivo ao crescimento das empresas. Outros fatores identificados neste texto incluem a reduzida formação dos gestores, as restrições no acesso a financiamento e os reduzidos níveis de capital social que caracterizam a sociedade portuguesa, os quais dificultam a formação de parcerias com potenciais sócios ou investidores.

Como vimos, a evidência disponível parece sugerir que existe uma margem substancial para obtenção de ganhos de produtividade agregada através da melhoria da afetação de recursos existentes na economia portuguesa. A redução de obstáculos ao crescimento das empresas deveria constituir, portanto, um vetor de reformas estruturais de primeira importância, na medida em que possibilitaria que mais trabalho e capital fluissem para as empresas com maior propensão para crescer – as que, dentro de cada sector, apresentem maiores índices de produtividade. Tal quer dizer que este ângulo de análise deve ser tido em conta na

¹⁵ Em 2015 Portugal tinha um total de 4569 sociedades de elevado crescimento (isto é, que registaram um crescimento médio anual do pessoal ao serviço superior a 10% nos três anos anteriores). 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).

conceção e avaliação de políticas públicas dirigidas às empresas e, outrossim, nos planos de investimento na melhoria dos tribunais e serviços públicos com que as empresas interagem.

É de referir, num contexto mais amplo, que existe atualmente à escala internacional um investimento considerável no estudo da temática geral da produtividade. 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 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.¹⁶ Independentemente do enquadramento institucional através do qual esforços desse tipo possam ser levados a cabo, é manifesto que Portugal deveria ter especial interesse em prosseguir-los de forma aprofundada. Estes dever-se-iam inserir, aliás, num âmbito alargado que implicasse um fluxo permanente de recolha de dados, análise, e conceção e avaliação de políticas, articulando-se estas num todo coerente que promova a consecução do objetivo do aumento da produtividade. Não se errará se se afirmar aqui que tal contribuiria para um Estado mais eficiente, quer no modo como dispõe os incentivos microeconómicos que enquadram as escolhas dos agentes económicos, quer também na forma como se estrutura e gere os seus próprios recursos.

REFERÊNCIAS

- Andrews, D.; Cingano, F. (2014) Public policy and resource allocation: Evidence from firms in OECD countries, *Economic Policy*, 29(78), 253-296.
- Autio, E.; Kronlund, M.; Kovalainen, A. (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* 22.
- Bento, P.; Restuccia, D. (2017) Misallocation, establishment size, and productivity, *American Economic Journal: Macroeconomics*, 9(3), 267-303.
- Bloom, N.; Sadun, R.; Van Reenen, J. (2016) Management as a Technology?, NBER Working Paper 22327.
- Bloom, N.; Sadun, R.; Van Reenen, J. (2012) The organization of firms across countries, *Quarterly Journal of Economics*, 127(4), 1663-1705.
- Braguinsky, S.; Branstetter, L.G.; Regateiro, A. (2011) The incredible shrinking Portuguese firm, NBER Working Paper 17265.
- Branstetter, L.; Lima, F.; Taylor, L.; Venâncio, A. (2014) Do entry regulations deter entrepreneurship and job creation? Evidence from recent reforms in Portugal, *Economic Journal*, 124(577), 805-832.
- Brown, R.; Mason, C.; Mawson, S. (2014) Increasing ‘the vital 6 percent’: Designing effective public policy to support high growth firms, NESTA Working Paper 14/01.

¹⁶ Recomendação do Conselho 349/1, de 20 de setembro de 2016.

- Carreira, C.; Teixeira, P. (2016) Entry and exit in severe recessions: Lessons from the 2008-2013 Portuguese economic crisis, *Small Business Economics*, 46(4), 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 – Painele de Avaliação da Justiça na UE de 2017, abril de 2017, Bruxelas.
- Dias, D.A.; Marques, C.R.; Richmond, C. (2016a) Afetação de recursos em Portugal: Comparação entre sectores, *Revista de Estudos Económicos* (Banco de Portugal), 2(1), 31-50.
- Dias, D.A.; Marques, C.R.; Richmond, C. (2016b) Misallocation and productivity in the lead up to the Eurozone crisis, *Journal of Macroeconomics*, 49, 46-70.
- Dougherty, S.M. (2014) Legal reform, contract enforcement and firm size in Mexico, *Review of International Economics*, 22(4), 825-844.
- Farinha, L.; Félix, S. (2015) Credit rationing for Portuguese SMEs, *Finance Research Letters*, 14, 167-177.
- França Gouveia, M.; Garoupa, N.; Magalhães, P. (coords.) (2012) *Justiça Económica em Portugal: Factos e Números*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa.
- Fundo Monetário Internacional (FMI) (2016) Fiscal Monitor April 2016: Acting Now, Acting Together, Washington, DC.
- García-Posada, M.; Mora-Sanguinetti, J.S. (2015) Does (average) size matter? Court enforcement, business demography and firm growth, *Small Business Economics*, 44(3), 639-669.
- García-Santana, M.; Ramos, R. (2015) Distortions and the size distribution of plants: Evidence from cross-country data, *SERIEs: Journal of the Spanish Economic Association*, 6(3), 279-312.
- Garicano, L.; Lelarge, C.; Van Reenen, J. (2016) Firm size distortions and the productivity distribution: Evidence from France, *American Economic Review*, 106(11), 3439-3479.
- Giacomelli, S.; Menon, C. (2017) Does weak contract enforcement affect firm size? Evidence from the neighbour's court, *Journal of Economic Geography*, 17(6), 1251-1282.
- Guner, N.; Ventura, G.; Xu, Y. (2008) Macroeconomic implications of size-dependent policies, *Review of Economic Dynamics*, 11(4), 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.; Rajan, R.G.; Zingales, L. (1999) What determines firm size?, NBER Working Paper 7208.
- Laeven, L.; Woodruff, C. (2007) The quality of the legal system, firm ownership, and firm size, *Review of Economics and Statistics*, 89(4), 601-614.
- Mason, C.; Brown, R. (2013) Creating good public policy to support high-growth firms, *Small Business Economics*, 40(2), 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, OECD.
- OCDE (2015) *Entrepreneurship at a Glance 2015*, Paris, OECD
- OCDE (2017) *OECD Compendium of Productivity Indicators 2017*, Paris, OECD.

- Poschke, M. (2018) The firm size distribution across countries and skill-biased change in entrepreneurial technology, *American Economic Journal: Macroeconomics*, 10(3), 1-41.
- Queiró, F. (2016) The effect of manager education on firm growth, unpublished manuscript, Department of Economics, Harvard University.
- Restuccia, D. (2013) Factor misallocation and development, in Durlauf, S.N.; Blume, L.E. (Eds.), *The New Palgrave Dictionary of Economics*, Online Edition, Palgrave Macmillan.
- Sarmento, E.; Figueira, C.; Theodorakopoulos, N.; Nunes, A. (2013) High-growth entrepreneurship and policy support in Portugal, Comunicação apresentada à 9th Iberian International Business Conference, NIPE-Universidade do Minho.
- Sarmento, E.; Nunes, A. (2010) Getting smaller: Size dynamics of employer enterprises in Portugal, in: Lechman, E. (ed.), *Enterprise in Modern Economy: SMEs and Entrepreneurship*, Gdansk University of Technology Publishing House, 118-138.
- Schwab, K. (ed.) (2016) *The Global Competitiveness Report 2016-2017*, World Economic Forum, Geneva.
- Wagner, J. (2012) International trade and firm performance: A survey of empirical studies since 2006", *Review of World Economics*, 148(2), 235-267.