

Mudança estrutural e evolução da produtividade na economia portuguesa: uma perspetiva de longo prazo

Manuel Mira Godinho

Introdução

Um dos principais desafios da economia portuguesa durante a segunda metade do século XX foi o da “industrialização”, sendo que o entendimento restritivo adotado foi que tal *industrialização* ocorreria por via da implantação, expansão e consolidação de actividades económicas integrantes das designadas *indústrias transformadoras*.

Na realidade, o desafio da *industrialização* não surgiu no século XX. Já no século anterior ou mesmo antes, no século XVIII, durante a governação de Pombal, foram promovidas políticas que de algum modo visavam incentivar a criação de uma capacidade industrial endógena. Porém, foi com as políticas de Ferreira Dias e mais tarde de Rogério Martins e mesmo de Mira Amaral, que foi dado um maior impulso à industrialização, na acepção acima identificada.

Esta tentativa de industrialização moderna, da segunda metade do século XX, visava num primeiro momento tornar o país autosuficiente, numa perspectiva de substituição de importações, mas também, através do aumento das lógicas de eficiência da produção industrial e da exploração de economias de escala estáticas e dinâmicas, suscitar aumentos de produtividade e efeitos de arrastamento sobre a restante economia¹.

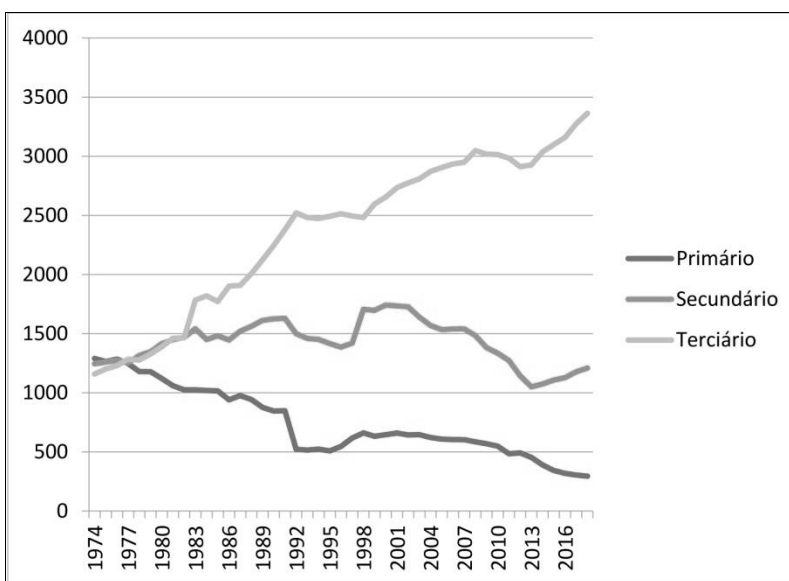
Subjacente aos conceitos dominantes de *industrialização*, estava a

¹ Brandão de Brito, J. M. (1989). *A Industrialização Portuguesa no Pós-Guerra: o Condicionamento Industrial*. Lisboa: Publicações D. Quixote; Lains, P. (1994). O estado e a Industrialização em Portugal, 1945-1990, *Análise Social*, 128, 923-958; Silva Lopes, J. (1996). *A Economia Portuguesa desde 1960*. Lisboa: Gradiva.

ideia de libertar Portugal da hegemonia de um mundo rural arcaico que era ainda dominante durante a primeira metade do século XX português, lançando dessa forma as bases de uma sociedade moderna. Essa transição para um Portugal moderno acabou finalmente por acontecer, não tanto pela difusão dos modos de produção industrial, mas sobretudo pelos efeitos conjugados da crescente urbanização na faixa litoral, em especial em torno de Lisboa e Porto, da fortíssima emigração que ocorreu sobretudo na década de 1960 e, também, do encerramento do ciclo colonial.

Para todos os efeitos, o último meio século registou uma efectiva mudança estrutural, bem perceptível no gráfico 1 que reflete, a partir de uma situação paritária entre os três grandes sectores económicos em meados da década de 1970, a acentuada diminuição do peso do sector primário, o crescimento até certo ponto do secundário (onde as inústrias transformadoras se incluem) e um cada vez mais acentuado predomínio do terciário.

Gráfico 1 – Portugal: População empregue por grandes sectores de actividade económica (milhares de indivíduos, 1974-2018)



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor, com base em dados constantes em Pordata.

Em concordância com a problemática exposta, a temática do presente ensaio é a mudança estrutural da economia, tendo em conta os efeitos induzidos pela pretendida *industrialização*, designadamente o aumento da eficiência do conjunto da economia, com o intuito de por essa via pro-

mover uma aproximação rápida (“catch up”) aos níveis observados nas economias mais desenvolvidas. Para o efeito iremos na secção seguinte observar em primeiro lugar a evolução da produtividade na economia portuguesa numa perspectiva de longo prazo para depois, nas secções subsequentes, olharmos para a mudança estrutural propriamente dita, tendo em conta a recomposição sectorial do conjunto da economia e das indústrias transformadoras, bem como a alteração da distribuição dimensional das empresas que integram o conjunto do sistema empresarial. O ensaio prossegue com uma secção em que serão registados os principais resultados da análise e por fim, com uma síntese conclusiva

Evolução da produtividade

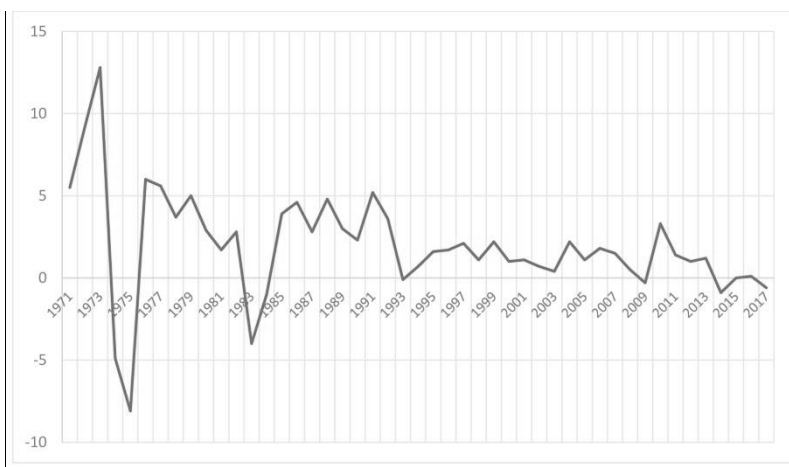
O efeito pretendido das políticas de industrialização, ou mais genericamente das políticas de fomento (ou de desenvolvimento, como atualmente lhes chamamos), era a melhoria da eficiência do conjunto da atividade económica, para assim se poderem aumentar os rendimentos e os níveis gerais de riqueza e bem-estar do país.

O indicador tradicionalmente eleito para verificar tal aumento de eficiência era a produtividade do trabalho, medida como o Valor Acrescentado Bruto (VAB) por activo (trabalhador) empregue. Todavia, o uso desse indicador como meio preferencial de avaliação dos aumentos de eficiência foi sendo objecto de progressivo questionamento, tendo-se passado em alternativa a usar, por exemplo, o VAB por hora trabalhada, sendo porém que a raiz da insatisfação, se estende à própria noção de VAB que, na sua contabilização, para além dos rendimentos dos factores trabalho e capital, também contempla as amortizações, desse modo tendendo o seu valor a ser necessariamente superior em contextos onde a intensidade capitalística das economias é maior. Neste sentido, os economistas têm evoluído para o uso de uma outra medida de eficiência, a designada “produtividade total dos factores” ou “produtividade multifactorial” que corresponde à parte do crescimento do VAB (ou do PIB) que não é explicada pela simples contabilização dos contributos dos factores produtivos trabalho e capital.

O gráfico 2 ilustra como evoluíram as taxas de crescimento anuais, medidas a preços constantes, da produtividade horária do trabalho em Portugal, entre 1971 e 2017. Esta medida de produtividade evoluiu a uma taxa média de crescimento anual de 1,96% no quase meio século desde 1971. É bem perceptível, porém, que existem dois regimes de crescimento, o primeiro nos 22 anos entre 1971 e 1992 e o segundo nos 25 anos entre 1993 e 2017. Na realidade, no primeiro desses dois subperíodos a média

das taxas de crescimento anuais da produtividade horária foi de 3,06%, mesmo apesar das excepcionais quebras registadas logo a seguir à revolução de 1974, enquanto que no segundo período o valor médio correspondente foi de apenas 0,99%, agravando-se especialmente nos anos mais recentes.

Gráfico 2 – Portugal: taxas de crescimento da produtividade horária do trabalho, preços constantes, 1971-2017



Fonte: Feito pelo autor a partir de https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PDB_GR

Faz sentido, neste contexto, verificar como evoluiu a produtividade total dos factores (PTF), medida que capta a evolução da eficiência da economia deduzidos os contributos decorrentes da mera utilização de um maior volume de factores produtivos. Apesar dos cálculos disponíveis para as taxas de crescimento anual da PTF não cobrirem um período tão longo como para a produtividade horária do trabalho, ainda assim uma observação cuidada da evolução ano a ano da PTF permite confirmar a existência de dois regimes de crescimento, o primeiro até 1992 e a segundo a partir de 1993. A tabela 1 que compara Portugal com outros países da OCDE, revela precisamente essa alteração. Enquanto que no período maior, entre 1985 e 2017, o valor registado para Portugal é similar ao da maioria dos restantes países, o mesmo não acontece quando se separa esse período nos subperíodos de 1985-1992 e 1993-2016, com Portugal a registar valores médios de respetivamente 3,6% e 0,0% em cada um desses dois subperíodos.

Tabela 1 – Valores médios das taxas de crescimento da PTF para diferentes países da OCDE, 1985-2017* e subperíodos*

	1985- -2017 *	1985-1992*	1993-2017*
Austrália	0,5	0	0,7
Áustria	1,0	1,8	0,9
Bélgica	0,4	1,2	0,2
Canadá	0,5	0,0	0,7
Dinamarca	0,6	0,8	0,5
Finlândia	1,4	1,5	1,4
França	0,8	1,5	0,5
Alemanha	1,0	1,7	0,8
Grécia	-0,1	-0,1	-0,1
Irlanda	2,3	3,1	2,0
Itália	0,3	0,9	0,1
Japão	1,0	2,2	0,6
Coreia do Sul	3,2	4,7	2,7
Holanda	0,6	0,8	0,5
Nova Zelândia	0,3	0,0	0,5
Noruega	0,9	3,1	0,6
Portugal	0,8	3,1	0,0
Espanha	0,3	1,0	0,1
Suécia	0,6	-0,2	0,9
Suíça	0,4	-0,6	0,4
Reino Unido	0,9	0,9	1,0
Estados Unidos	0,9	0,9	0,9

Fonte: Cálculos do autor a partir de https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PDB_GR

Nota: * anos aproximados, varia de país para país.

É relevante, na sequência dos comentários à evolução da PTF, perceber como esta se relaciona com as restantes fontes de crescimento do PIB. Os valores constantes da tabela 2 permitem tal comparação. Mais uma vez, a

observação cuidada dos dados levou-nos à mesma separação em dois subperíodos (ou “regimes”) de crescimento. É particularmente notável o facto de no segundo subperíodo os contributos produtivos provirem da acumulação dos fatores tangíveis, sobretudo do “Capital não-TIC”, isto é da formação bruta de capital fixo não relacionada com investimentos em equipamentos associados às tecnologias da informação e comunicação. Por outro lado, não é muito surpreendente, no segundo período, o relativamente pequeno contributo do fator trabalho, por via das horas totais trabalhadas, tendo em conta os efeitos da Grande Recessão no mercado de trabalho português.

Tabela 2 – Portugal: Contributos para o crescimento do PIB, 1985-2016 e subperíodos

	1985-2016	1985-1992	1993-2016
Horas totais trabalhadas	0,231	0,525	0,133
Capital TIC	0,375	0,413	0,363
Capital não-TIC	0,622	0,475	0,671
PTF	0,775	3,088	0,004

Fonte: Cálculos do autor a partir de https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=PDB_GR

Mudança estrutural: recomposição sectorial

Afirmou-se na secção introdutória do presente ensaio que a forte orientação para a industrialização verificada na segunda metade do século XX, embora inicialmente focada na substituição de importações, procurou durante a totalidade do período melhorar a eficiência da produção industrial através da exploração de economias de escala e a geração de efeitos de arrastamento. Há que notar que esta retórica da mudança estrutural foi ela própria evoluindo ao longo das décadas. A par do desenvolvimento dos “sectores motrizes”, incluindo a produção de bens de equipamento, passou-se também a procurar promover a densificação da matriz das relações inter-sectoriais por via do estabelecimento de interações mais intensas entre os sectores produtores e consumidores de equipamento e, especialmente, de bens intermédios. Outro argumento que foi adquirindo maior expressão, à medida que se passou da perspectiva da substituição de importações para a abertura ao espaço competitivo internacional, foi o da necessidade de investir em sectores de procura mundial mais dinâmica e, concomitantemente, em sectores de maior intensidade tecnológica (medida pelo peso da I&D) e maior intensidade cognitiva, visto estes serem mais inovadores e como tal mais propensos a captarem maiores margens

nas trocas internacionais². Basicamente, o argumento da necessidade de mudança estrutural é que não é indiferente a composição sectorial da economia, sendo que, no pressuposto de se manter tudo o resto constante, será preferível ter uma certa estrutura sectorial da economia ~~que outras alternativas~~³. A questão que vamos abordar nesta secção é pois saber se a evolução estrutural da economia portuguesa, em termos da evolução dos diferentes sectores, tem sido na direção de tendencialmente nos especializarmos (ou não) nos sectores mais desejáveis. Todos os dados constantes da presente secção provêm de uma única fonte, a base de dados EU KLEMS⁴.

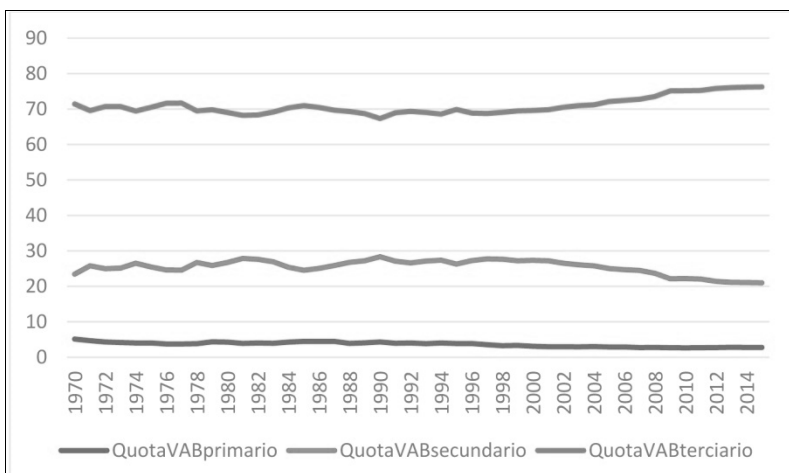
É interessante verificar que, em contraste com a percepção transmitida pelo gráfico 1, patente na secção introdutória, relativo à evolução da população empregue nos três grandes sectores de actividade económica (1974-2018), a observação da evolução da estrutura percentual do VAB gerado por esses mesmos três sectores (1970-2015), possível através do gráfico 3, não reflete de forma alguma o mesmo grau de mudança estrutural. Tal deve-se, em primeiro lugar, ao facto de enquanto no início da década de 70 haver ainda cerca de um-terço da população activa ocupada no sector primário, a correspondente produtividade do trabalho era baixíssima e, em segundo lugar, ao facto de apesar do peso da população activa no secundário ter vindo progressivamente a diminuir, tal foi acompanhado por um aumento da produtividade do trabalho desse sector acima da média nacional, enquanto que o terciário, cuja produtividade se situava muito acima da média no início do período, foi-se aproximando da correspondente norma nacional. Este resultado sugere que no seu conjunto o sector secundário, onde as indústrias transformadoras têm um peso maioritário, verificou neste período histórico um razoável comportamento dinâmico, contribuindo positivamente para o aumento da eficiência do conjunto da economia.

² Ferro Rodrigues, E., Félix Ribeiro, J. e Gomes Fernandes, L. (1983). *A especialização de Portugal em questão: um estudo do IACEP/GEBEI*. Lisboa: Banco de Fomento Nacional.

³ Mira Godinho, M. e Pais Mamede, R. (2004). Convergência e mudança estrutural no âmbito dos “países da coesão”. *Análise Social*, 169, 1069-1090; Silva, E. (2013). *Crescimento Económico e Mudança Estrutural em Portugal*. Porto: Edições Afrontamento

⁴ A base de dados EU KLEMS Growth and Productivity Accounts é constituída por vários ficheiros separados, cobrindo diferentes períodos temporais. Para apresentar os resultados analisados nesta secção, usaram-se dados para o Emprego e para o VAB a preços constantes, sendo necessário conjugar informação de diferentes ficheiros, de forma a obterem-se séries cobrindo a totalidade do período de 1970 a 2015.

Gráfico 3 – Portugal: Evolução da estrutura (em %) do VAB gerado pelos três grandes sectores da actividade económica, 1970-2015

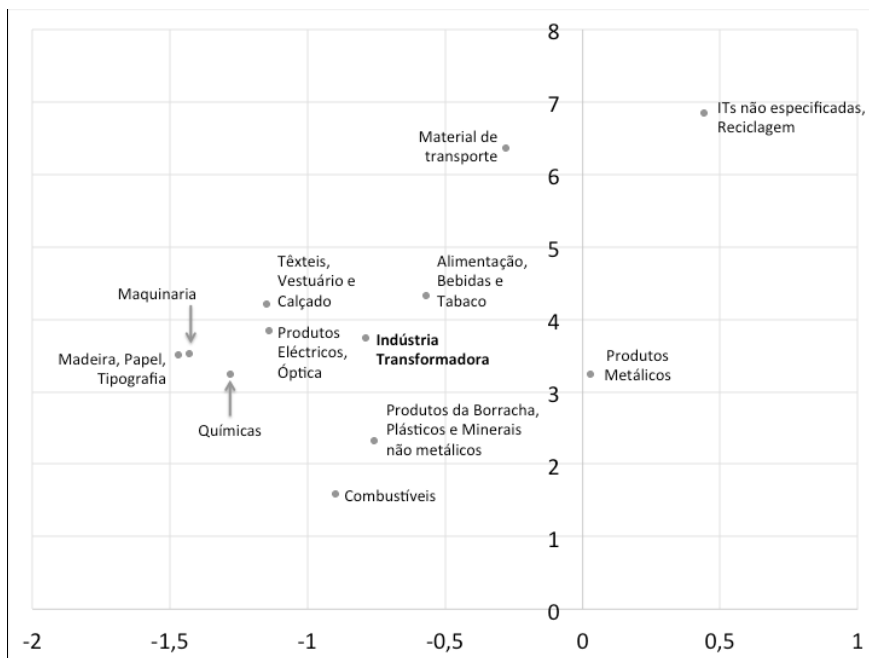


Fonte: Dados recolhidos a partir de EU KLEMS e trabalhados de acordo com o especificado na nota de pé-de-página 7.

No que resta desta secção iremos concentrar a nossa atenção na indústria transformadora. O gráfico 4 apresenta, para os diferentes sectores integrantes da indústria transformadora, as taxas médias de crescimento anual do VAB (eixo vertical) e do emprego (eixo horizontal), para o período de 1970 a 2015. A informação neste gráfico é vital para compreender a mudança estrutural verificada ao nível da indústria transformadora, visualizando-se os sectores que progrediram melhor e os que progrediram menos bem. Os sectores que se encontram à esquerda da linha vertical, tiveram ~~reduções de~~ emprego, enquanto que os que se situam à direita tiveram aumentos. Por outro lado, visto a totalidade dos sectores se situar acima do eixo horizontal, tal significa que todos eles verificaram um crescimento positivo do VAB no período em análise. Em acréscimo, também se constata que todos os sectores verificaram aumentos da produtividade, medida em termos de VAB por trabalhador, pois sem exceção as variações percentuais do VAB foram superiores às do Emprego. Na realidade, apenas dois dos onze sectores em consideração verificaram aumento de emprego ao longo do período 1970-2015, respectivamente o sector das Indústrias Transformadoras Não Especificadas e o dos Produtos Metálicos.

Em termos de crescimento do VAB, os sectores que mais se destacaram foi o já referido das Transformadoras Não Especificadas e o do Material do Transporte, ambos constantes do gráfico 5 que inclui os setores

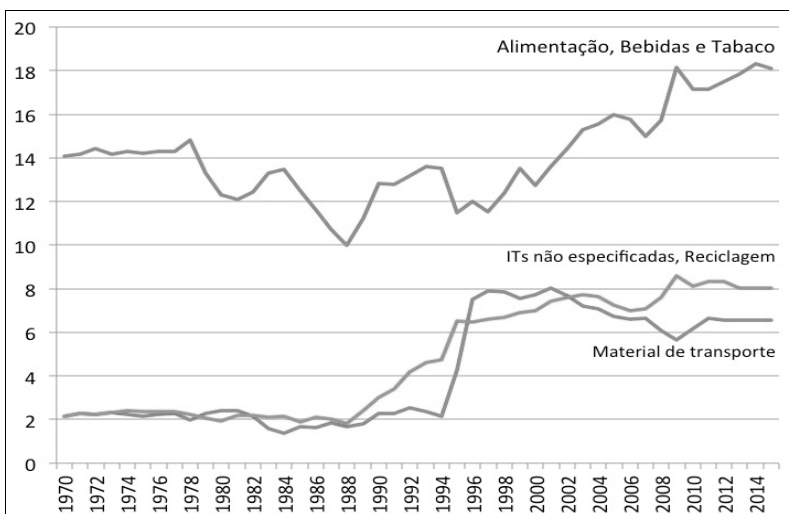
Gráfico 4 – As Indústrias Transformadoras em Portugal: Taxas médias de crescimento anual (em %) do VAB a preços constantes (eixo vertical) e do Emprego (eixo horizontal), 1970-2015



Fonte: Dados recolhidos a partir de EU KLEMS e trabalhados de acordo com o especificado na nota de pé-de-página 7.

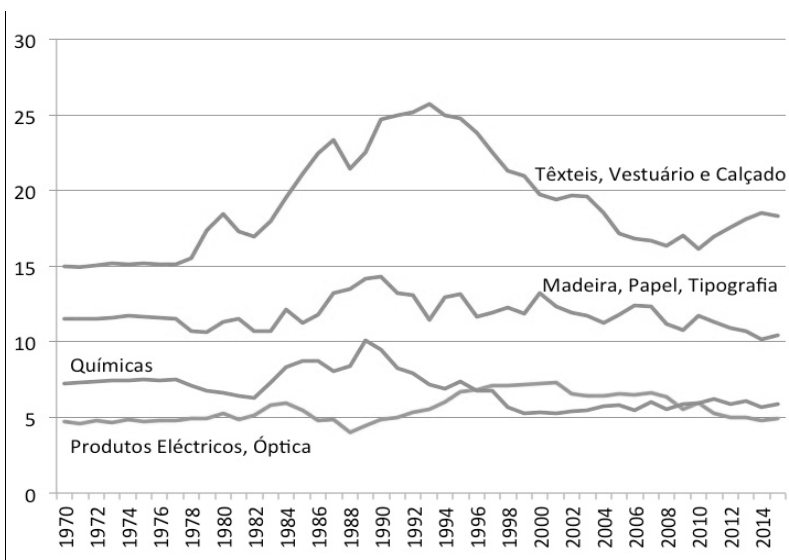
cujas quotas percentuais de VAB no conjunto da Indústria Transformadora mais aumentaram entre 1970 e 2015. O primeiro desses sectores inclui indústrias como a fabricação de mobiliário, artigos de desporto, brinquedos, instrumentos musicais, ou a joalheria, ourivesaria e outros produtos similares, enquanto que o segundo inclui a fabricação de veículos automóveis e de outro material de transporte. Em relação a este último são conhecidos os factos, com particular incidência no grande investimento da Autoeuropa fundada em 1991; em relação ao primeiro, poder-se-á considerar, pelo menos no que respeita a indústrias como a dos artigos de desporto, como um fenómeno com semelhanças ao ocorrido anos antes com o sector do Têxtil, Vestuário e Calçado. O terceiro grupo de indústrias que mais se destacou em termos de crescimento do VAB, concluindo a inventariação dos três sectores que integram o gráfico 5, foi o da Alimentação, Bebidas e Tabaco que para além de um razoável comportamento em termos de aumento do VAB foi também um dos que

Gráfico 5 – Evolução 1970-2015 da estrutura (em %) do VAB das Indústrias Transformadoras: Sectores cujas quotas mais aumentaram



Fonte: Dados recolhidos a partir de EU KLEMS e trabalhados de acordo com o especificado na nota de pé-de-página 7.

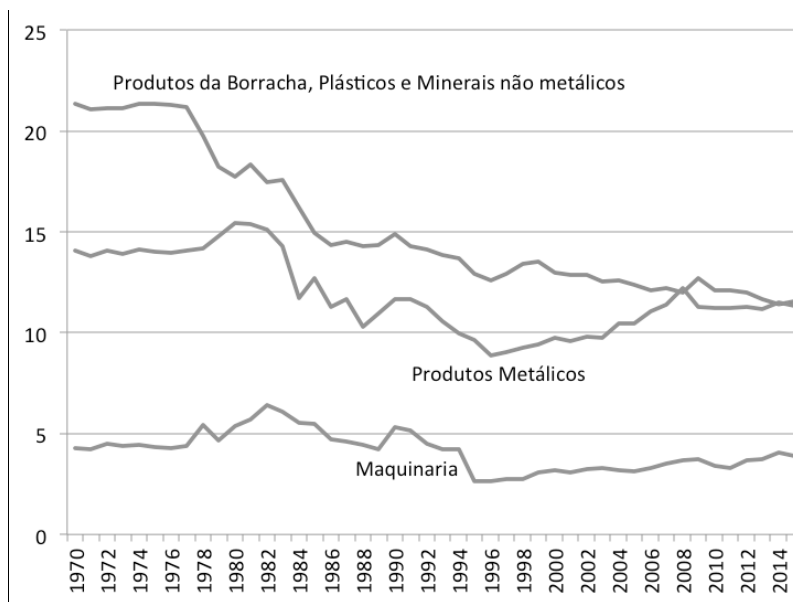
Gráfico 6 – Evolução 1970-2015 da estrutura (em %) do VAB das Indústrias Transformadoras: Sectores cujas quotas demonstraram maior estabilidade



Fonte: Dados recolhidos a partir de EU KLEMS e trabalhados de acordo com o especificado na nota de pé-de-página 7.

menor redução do emprego sofreu. Porém, o crescimento do VAB deste terceiro grupo foi bastante mais próximo do registado pelos sectores que integram o gráfico 6, cujas quotas percentuais demonstraram maior estabilidade. Constam desse gráfico os sectores dos Produtos Elétricos, as Indústrias Químicas, as da Madeira, Papel e Tipografia e ainda, embora num registo bastante distinto, as do já referido sector do Têxtil, Vestuário e Calçado que chegou a ter um contributo superior a um quarto do VAB do conjunto da Indústria Transformadora no início da década de 1990, mas que sofreu uma redução da correspondente quota desde então. Por fim, no gráfico 7 estão os sectores cujas quotas diminuíram entre 1970 e 2015. Integram esse gráfico as indústrias dos Produtos Metálicos, dos Produtos da Borracha, Plástico e Minerais Não Metálicos que incluem, por exemplo, as indústrias da cerâmica e, ainda, as indústrias de produção de Maquinaria.

Gráfico 7 – Evolução 1970-2015 da estrutura (em %) do VAB das Indústrias Transformadoras: Sectores cujas quotas mais diminuíram



Fonte: Dados recolhidos a partir de EU KLEMS e trabalhados de acordo com o especificado na nota de pé-de-página 7.

A informação analisada nesta secção permitiu concluir que no último meio século os três grandes sectores da economia sofreram, em termos da variável emprego, significativa transformação estrutural, embora essa

transformação não seja tão significativa quando a análise é feita em termos de VAB, essencialmente devido ao efeito compensatório dos aumentos da produtividade no sector primário e sobretudo no sector secundário que inclui a Indústria Transformadora. Este resultado sugere que a “industrialização” verificada teve o mérito de contribuir substancialmente para o aumento da eficiência média do conjunto da economia durante as décadas em observação. Porém, a análise dos sectores integrantes da Indústria Transformadora, em termos das duas variáveis em consideração (emprego e VAB, ver gráficos 4 a 7), não transmite uma mensagem tão positiva quanto à evolução verificada. A generalidade dos sectores registou reduções substanciais de emprego. Os que tiveram melhor comportamento dinâmico em relação às duas variáveis são sectores de “média tecnologia”, que singraram a par da perda de competitividade dos “sectores de baixa tecnologia”. Os sectores de “alta tecnologia”, que integram as indústrias da Química, dos Produtos Eléctricos e da Maquinaria, tiveram comportamentos menos interessantes.

A notar que a recuperação registada nos anos posteriores à Grande Recessão se verificou a par de um retorno a sectores tradicionais mais trabalho-intensivos, em consequência da efectiva desvalorização salarial verificada. Tal evolução é perceptível no aumento das quotas do VAB dos sectores do Têxtil, Vestuário e Calçado (gráfico 6) e da Alimentação, Bebidas e Tabaco (gráfico 5). Este tipo de tendência estrutural é corroborada por estudo recente do Banco de Portugal (2018)⁵, onde se sublinha que:

Enquanto o crescimento das exportações do setor [das indústrias transformadoras] foi impulsionado, em 2012 e 2013, pela indústria de média-baixa tecnologia, entre 2014 e 2016 foi a indústria de baixa tecnologia que mais contribuiu para o aumento das exportações.

Mudança estrutural: evolução da distribuição dimensional das empresas⁶

Na secção anterior avaliou-se a composição sectorial da economia. Na presente secção o foco é na distribuição dimensional das empresas. Do mesmo modo que não é indiferente a composição sectorial de uma economia, certamente também não será o facto de ela estar predominante-

⁵ Banco de Portugal (2018). *As indústrias transformadoras em Portugal 2012-2016*. Estudos da Central de Balanços 33. Lisboa: Banco de Portugal.

⁶ A análise constante desta secção segue de perto um pequeno ensaio produzido pelo autor para um número temático da revista *Cadernos de Economia* publicado em 2019.

mente concentrada em empresas de maior ou menor dimensão. Existem muitos argumentos a favor e contra os benefícios ou custos associados à prevalência de empresas de diferentes escalões dimensionais na economia, porém a percepção comum que existe no caso português é que a estrutura produtiva está excessivamente concentrada em empresas de pequena dimensão. É este o tema principal que abordaremos nos parágrafos seguintes. Concretamente, iremos tentar avaliar em que medida os níveis de eficiência média verificados estarão ou não associados a um peso excessivo das pequenas e médias empresas na estrutura produtiva nacional.

Os dados empregues nesta secção são oriundos das estatísticas do Eurostat⁷ e dizem respeito a um período de tempo menor que o considerado nas secções anteriores, sendo que de imediato irão ser observadas as variáveis Valor Acrescentado Bruto e número de ativos empregues, com referência ao sector não-financeiro da economia nos anos de 2010 e 2016. A informação está desagregada em classes dimensionais, definidas de acordo com o número de trabalhadores empregues, do seguinte modo: menos de 10; 10 a 19; 20 a 49; 50 a 249; e 250 ou mais. Recorde-se que em concordância com as definições habituais de Pequena e Média Empresa (PME), as empresas são definidas como “micro empresas” se tiverem menos de 10 trabalhadores, como “pequenas empresas” se tiverem entre 10 e 49 trabalhadores e como “empresas médias” se tiverem entre 50 e 249 trabalhadores.

Os dados do EUROSTAT, com referência ao ano de 2016, mostram que das 833 mil empresas existentes em Portugal, 827 mil são empresas “pequenas” que empregam até 50 pessoas. No escalão dimensional das empresas “médias” constam 5190 empresas. Por fim, no escalão das empresas “grandes”, de 250 ou mais trabalhadores, contabilizam-se apenas 808 empresas. Verifica-se que as empresas “pequenas” têm efetivamente maior peso relativo em Portugal: o peso dessas empresas é de 46% e 61% em termos de, respetivamente, VAB e Emprego, sendo os valores correspondentes para a UE de 38% e 50%.

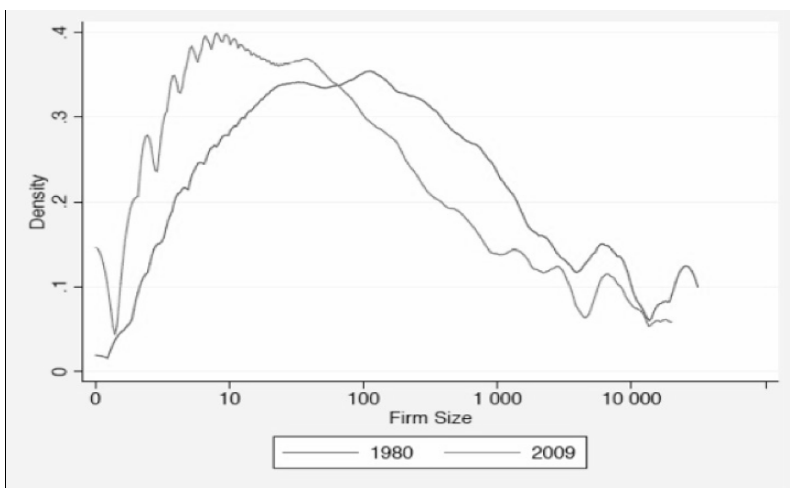
No período entre 2010 e 2016, o peso relativo do VAB das empresas de pequena dimensão em Portugal manteve-se inalterado, nos 46%, embora para o emprego se tenha verificado uma redução sensível, de 64% para 61%. Poder-se-á considerar esta evolução do Emprego nas pequenas empresas portuguesas como uma consequência da Grande Recessão que atingiu Portugal com mais intensidade que na maioria dos países da UE. Sendo esse o caso, esta é uma situação interessante, pois em geral atribui-se às pequenas empresas a propriedade de serem mais resilientes na

⁷ Fonte: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/structural-business-statistics/data/main-tables>.

manutenção de postos de trabalho durante os períodos de crise que as grandes empresas.

Vale a pena aqui referir que um trabalho que avaliou a evolução da distribuição dimensional das empresas portuguesas num período histórico mais alargado, de 1980 a 2009⁸, constatou que essa distribuição mudou bastante, com redução do peso das empresas de maior dimensão e aumento da frequência relativa nos escalões de média e especialmente de pequena dimensão (ver gráfico 7). Esta alteração é certamente tributária da mudança da composição sectorial da economia entretanto registada, com contração de algumas das chamadas “indústrias pesadas”, em paralelo com a forte terciarização verificada, embora outros fatores de natureza institucional possam ter contribuído para esta evolução.

Gráfico 8 – Portugal: Evolução da distribuição dimensional das empresas, 1980 e 2009



Fonte: Braguinsky et al. (2011), baseado em Quadros do Pessoal.

Retornando aos dados do EUROSTAT, é possível verificar que para o universo das empresas não financeiras portuguesas, a produtividade, medida pelo rácio VAB/Emprego, situava-se nos 25 mil euros por trabalhador em 2016, o que compara com 51 mil para o conjunto da UE.

Observando os valores da produtividade do trabalho de cada classe dimensional patentes na tabela 1₂ e assumindo a produtividade média de

⁸ Braguinsky, S., Branstetter, L. and Regaterio, A. (2011). The incredible shrinking Portuguese firm. NBER Working Paper No. 17265.

cada economia como referência comparativa em relação a ela própria (valor igual a 1), verifica-se que é nas microempresas com menos de 10 trabalhadores que se regista maior desvio face à produtividade média em Portugal. Em contrapartida, as empresas entre 10 e 19 trabalhadores encontram-se próximo da norma nacional e as entre 20 e 49 situam-se mesmo razoavelmente acima, com uma produtividade 11% maior que a média nacional, situação ímpar no âmbito da UE onde, em geral, essa classe dimensional tem um desempenho relativo sofrível. A tabela 1₁ é também muito sugestiva por outras razões, ao revelar uma outra faceta das desigualdades que caracterizam a economia portuguesa, com níveis de eficiência bem diferenciados entre as diferentes classes dimensionais. Embora exista pelo menos um país europeu onde as assimetrias de produtividade entre classes dimensionais é bastante superior (caso da Polónia), há outros onde essas assimetrias são muito menores (casos da Alemanha, Reino Unido e, em especial, Suécia). A notar ainda o facto de as microempresas terem no Reino Unido uma produtividade acima da correspondente norma nacional, o que revela que o estatuto de se ser pequena ou mesmo muito pequena empresa não é, por si só, fator determinante de desempenho necessariamente inferior.

Tabela 1₁ – Desvio da produtividade do trabalho de cada classe dimensional face à média da respetiva economia

	Número de ativos empregues na empresa				
	Mais de 250	50 a 249	20 a 49	10 a 19	Menos de 10
UE28	1,31	1,08	0,88	0,83	0,69
Portugal	1,40		1,11	0,98	0,59
Polónia	1,53	1,2	1,07	0,94	0,45
Alemanha	1,24	1,02	0,84	0,73	0,80
Suécia	1,13	1,04	0,9	0,78	0,92
UK	1,12	0,92	0,73	0,76	1,02

Fonte: Dados processados pelo autor a partir de Structural Business Statistics & Global Business Activities do EUROSTAT.

O período em observação, de 2010 a 2016, coincide em parte com aquele onde a Grande Recessão teve um impacto substancial, em especial nos países do Sul da Europa. Não é por isso muito surpreendente que a produtividade nominal tenha apenas aumentando 3,6% em Portugal, 1,8% em Espanha ou inclusive regredido 5% no caso de Chipre. Em contrapartida, no Reino Unido a produtividade nominal cresceu 26%, e em países

bálticos como a Estónia e a Lituânia verificaram-se acréscimos substanciais de, respetivamente, 28% e 46%.

Tendo em conta a diminuição anteriormente referida do peso relativo do emprego das pequenas empresas em Portugal, de 64% para 61% do total, ao mesmo tempo que se manteve a correspondente quota do VAB, é fácil compreender os aumentos da produtividade nominal mais elevados que os 3,6% da média nacional verificados para os escalões de menor dimensão. Os valores registados foram de 4,6% no caso das microempresas de menos de 10 trabalhadores, e de 12,3% e 8,6% nos escalões de respetivamente 10-19 e 20-49 trabalhadores.

Os dados analisados nesta secção permitem registar algumas conclusões parcelares. Em primeiro lugar, confirmou-se que a importância relativa das empresas de pequena dimensão portuguesas é efetivamente elevada, superior à ~~registada~~ no conjunto da UE. Verificou-se também que o *gap* de produtividade é particularmente significativo nas microempresas com menos de 10 trabalhadores, embora as empresas dos escalões de 10 a 49 trabalhadores não tenham um desempenho muito diferente do valor médio registado no país. Verificou-se ainda que o referido *gap* está a diminuir mais rapidamente nas empresas de menor dimensão, embora seja evidente que a velocidade de recuperação é insuficiente face à distância que ainda separa as empresas portuguesas das congéneres europeias.

Principais resultados

Foi destacado na introdução do presente ensaio que o desafio central da aposta na *industrialização* era o aumento da eficiência do conjunto da economia, promovendo-se por essa via uma aproximação rápida (“*catching up*”) aos níveis de eficiência observados nas economias mais desenvolvidas.

Em conformidade com esse foco, a ~~secção imediatamente subsequente~~ à da introdução, foi dedicada à análise da evolução da eficiência numa perspectiva de longo prazo, tendo-se começado por observar a evolução das taxas médias de crescimento anual da produtividade horária do trabalho no quase meio século entre 1971 e 2017. Constatou-se que na realidade existem dois “regimes de crescimento”, o primeiro entre 1971 e 1992, no qual o valor médio da referida taxa foi superior a 3%, e o segundo entre 1993 e 2017, com um valor inferior a 1%.

Optou-se por avaliar a melhoria da eficiência também através do indicador do crescimento da produtividade total dos factores (PTF). Verificou-se que enquanto no período longo para o qual existem estimativas da PTF, entre 1985 e 2017, o valor registado para Portugal é similar ao da média da maioria dos restantes países da OCDE, respetivamente 0,8% e

0,9%, o mesmo não acontece quando se consideram os dois subperíodos 1985-1992 e 1993-2016. Na verdade, do primeiro para o segundo destes subperíodos, a taxa de crescimento da PTF em Portugal desce de 3,1% para 0%, sendo que a correspondente média para os restantes países da OCDE também desce, mas ~~de apenas~~ 1,3% para 0,8%, revelando uma maior sustentabilidade dos aumentos da eficiência líquidos da mera acumulação de factores produtivos.

Nessa secção dedicada à eficiência da economia, foi ainda possível observar a desagregação dos diferentes contributos para o crescimento do PIB. Nessa análise mais uma vez se identificaram para Portugal dois “regimes de crescimento”, até 1992 e depois de 1992, sendo de destacar que no segundo subperíodo o principal contributo para o crescimento do PIB tem a sua origem na acumulação dos factores tangíveis, sobretudo do “Capital não-TIC”, isto é da formação bruta de capital fixo não relacionada com investimentos em equipamentos associados às tecnologias da informação e comunicação.

Assim, e em relação ao tema “eficiência”, decorre da análise de longo prazo efectuada que há um desempenho dinâmico progressivamente menos positivo, com uma degradação da evolução no período após 1992 e uma desaceleração particularmente aguda nos anos mais recentes, em grande medida em coincidência com os efeitos nefastos da Grande Recessão. Pela quebra de emprego verificado nessa fase, teria sido expectável um aumento da produtividade do trabalho, mas tal não é muito evidente nos dados observados. Acresce que na desagregação dos contributos para o crescimento do PIB, a maior relevância relativa da acumulação do “Capital não-TIC”, em prejuízo dos contributos da acumulação de “Capital TIC” e particularmente da PTF, sugere severas limitações qualitativas no actual regime de crescimento.

Na secção dedicada à análise da evolução da estrutura produtiva em termos da sua composição sectorial, foi salientado que os três grandes sectores (primário, secundário, terciário) sofreram uma significativa transformação estrutural em termos do peso do respectivo emprego no conjunto da economia, embora em termos da variável VAB tal alteração estrutural tenha sido menos perceptível, antes de tudo pelo maior aumento da produtividade do trabalho no secundário. Para o conjunto da indústria transformadora, registou-se um aumento do VAB a preços constantes de 3,7% ao ano e uma diminuição do emprego a uma taxa de -0,8% ao ano, apontando, pelo menos no respeitante a esta última variável, para um algum grau de desindustrialização, ocorrida sobretudo nas décadas mais recentes do período de 1970 a 2015. A um nível de maior detalhe, a análise da alteração da composição sectorial da indústria transformadora no último meio século permitiu confirmar ter-se verificado uma alteração

estrutural significativa, à custa dos sectores de baixa tecnologia que sofreram um recuo, mas essencialmente em benefício dos sectores de média tecnologia, incluindo as indústrias de material de transporte.

Na seção dedicada à análise da evolução da estrutura dimensional das empresas portuguesas, observou-se que nas últimas décadas se verificou uma muito significativa redução da dimensão média das empresas, com eliminação de muitas empresas de maior dimensão e aumento do peso relativo das PME. Verificou-se igualmente que as PME têm em Portugal um peso relativo efetivamente superior ao da média da UE, embora aparentemente a produtividade só é negativamente afetada pelas microempresas (menos de 10 trabalhadores), pois as empresas dos escalões seguintes (10 a 49 trabalhadores) têm valores da produtividade não significativamente diferentes dos da média nacional. Foi também observado que a circunstância de as empresas serem de pequena dimensão não é, só por si, sinónimo de desempenho inferior (vide caso das microempresas do Reino Unido). É possível admitir que uma similar estrutura dimensional poderia estar associada a níveis de desempenho mais elevados. O problema da estrutura dimensional vigente não será tanto o de excessiva atomização, mas porventura o da ausência de algumas empresas de muito grande dimensão, geradoras de externalidades e efeitos de arrastamento nas cadeias de valor em que participam as empresas nacionais de menor dimensão.

Síntese conclusiva

Em síntese da análise efetuada nas diferentes secções deste ensaio dedicado ao tema da *industrialização*, podemos agora registar algumas conclusões principais. Em primeiro lugar é evidente que efetivamente se verificou uma industrialização, perceptível na evolução da variável emprego até pelo menos ao final da década de 1990, e no impacto positivo que o aumento da produtividade do trabalho da indústria transformadora teve na evolução de eficiência média do conjunto da economia, possivelmente confirmando os efeitos de “arrastamento” que eram desejados por via dessa mesma industrialização. Em segundo lugar foi possível registar que esse aumento de eficiência não foi de natureza excepcional e, particularmente, que a boa dinâmica registada até ao início da década de 1990 sofreu uma forte desaceleração desde então, com a verificação do mencionado segundo “regime de crescimento”. A aproximação pretendida às economias mais avançadas sofreu uma interrupção, agravada pela desaceleração das taxas de crescimento, com maior incidência sobretudo nos anos mais recentes.

Qualitativamente esta evolução é explicável pelo padrão de mudança estrutural que se verificou, com pouca expressão relativa de sectores mais intensivos em tecnologia e conhecimento, e pela incapacidade de tirar proveito da difusão das tecnologias de informação e comunicação, bem como pela dificuldade em explorar os efeitos de eficiência associados à inovação, em correspondência com avanços da produtividade multifatorial. A par destes fatores de natureza endógena, também fatores associados às sucessivas conjunturas externas da economia portuguesa são certamente tributários da evolução registada. A abertura de economia ao exterior iniciou-se na década de 1960, com a adesão à EFTA e depois com a assinatura de um acordo comercial de acesso preferencial ao Mercado Comum Europeu. Quando Portugal aderiu à Comunidade Económica Europeia em 1986, o essencial dessa conjuntura externa favorável ainda se mantinha. Porém, com o desmantelamento do Acordo Multifibras e depois, no aprofundamento da mesma lógica de liberalização comercial, com a redução das barreiras alfandegárias impostas a países terceiros para acederem ao mercado europeu, verificada na sequência da constituição da Organização Mundial do Comércio, a posição privilegiada que Portugal detinha no abastecimento de produtos intensivos em trabalho a esse mercado perdeu-se. Acresce, neste panorama, a queda do muro de Berlim em 1989 e a transferência do interesse dos investidores estrangeiros que antes favorecera Portugal, para os mercados emergentes da Europa do leste.

Há a notar que a diminuição dos ganhos de eficiência registada desde a década de 1990 se fez num quadro onde atuou uma política industrial razoavelmente bem equipada, em termos de diversidade de instrumentos e recursos empregues⁹. Outros fatores terão, portanto, interferido na evolução das últimas duas décadas. A introdução do euro verificou-se já bem depois do início da desaceleração económica iniciada em 1993, não sendo por isso a origem primeira da evolução registada. Contudo, a desregulamentação financeira, a par da já mencionada liberalização comercial, vieram agravar o ambiente económico interno, evidenciando a vulnerabilidade estrutural existente. O excessivo endividamento, permitido a um sistema empresarial muito pulverizado, contribuiu para agravar a tendência vigente desde 1993. A recuperação económica que entretanto se

⁹ Paes Mamede, R., Mira Godinho, M. e Corado Simões, V. (2014). Assessment and challenges of industrial policies in Portugal: is there a way out of the ‘stuck in the middle’ trap?. In Teixeira, A., Silva, E. e Paes Mamede, R. (Orgs.), *Structural Change, Competitiveness and Industrial Policy: Painful Lessons from the European Periphery*. London: Routledge; Mira Godinho, M. e Paes Mamede, R. (2016). Southern Europe in crisis: industrial policy lessons from Italy and Portugal. *Economia e Politica Industriale*, 43 (3), 331-336.

registou nos anos pós-Grande Recessão ocorreu numa conjuntura internacional especialmente favorável e com base numa efetiva desvalorização salarial, com retorno a algumas atividades de trabalho menos qualificado. Podemos assim concluir existir uma elevada probabilidade deste desempenho mais recente ser facilmente reversível, designadamente caso não venham a ser introduzidas transformações substantivas no quadro institucional prevalecente que conduzam a uma estrutura económica mais robusta. Como já anteriormente advogado¹⁰, fará sentido promover-se uma política de inovação, com maior profundidade que as políticas industriais tradicionais, contemplando intervenções ao nível da regulação económica e dos sistemas de incentivos, alterando o quadro comportamental em que atuam os agentes económicos.



¹⁰ Cravinho, J. (1984). Prefácio. In Murteira, A., Pimpão, A. e Carvalho, R., *Uma Estratégia para a Industrialização Portuguesa*. Lisboa: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento; Rodrigues, M. J., Neves, A. e Mira Godinho, M. (orgs.) (2003). *Para uma Política de Inovação em Portugal*. Lisboa: D. Quixote; Mira Godinho, M. (2013). *A Inovação em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.