

**Gonçalo Novo e Gabriel Osório de Barros**  
**Direção de Serviços de Análise Económica**

O ambiente de negócios consiste no contexto económico, legal e administrativo, no qual os agentes económicos, nomeadamente, os investidores, operam, com impacto no ciclo de vida das empresas, podendo favorecer ou restringir a sua atividade. O papel dos decisores públicos passa por fomentar um ambiente de negócios favorável, através de uma regulamentação eficaz, simples e desburocratizada, com o objetivo de criar condições económicas propícias a um mercado eficiente, reduzindo ao mínimo os custos de contexto e promovendo, desta forma, a competitividade. Este documento tem por objetivo caracterizar o ambiente de negócios português através da análise do desempenho relativo do país, no âmbito de quatro *drivers* – determinantes macroeconómicas, custos de contexto, regulamentação de mercado e eficiência do mercado e competitividade com recurso a diferentes *rankings* internacionais, assim como ao enquadramento quanto a medidas de política públicas e iniciativas consideradas relevantes.

## Sumário executivo

A ficha de competitividade estrutura-se em torno dos seguintes quatro eixos, fulcrais para a aferição da competitividade do país:

### 1. Determinantes Macroeconómicas

Um ambiente de negócios favorável à instalação de empresas que pretendam investir em Portugal depende, entre outros, da conjuntura macroeconómica que, por sua vez, é determinada pela coexistência de diferentes fatores interdependentes, entre os quais se destacam a estabilidade política, a qualidade das instituições, o nível de corrupção, as infraestruturas, a maturidade tecnológica e a capacitação humana, o acesso ao financiamento e o ambiente macroeconómico. Portugal mantém o seu compromisso de controlo da despesa pública e reforça o investimento público que vinha a ser pouco volumoso nos últimos anos, com recurso às linhas de financiamento associadas ao Plano de Recuperação e Resiliência (PRR). Destaca-se uma contínua melhoria das qualificações dos jovens portugueses e dos níveis de formação bastante adequados na área nevrálgica das ciências, tecnologia, engenharia e matemática (STEM). Todavia, a taxação das empresas persiste em ser um dos registos em que Portugal se demonstra comparativamente menos competitivo, apesar dos sinais dados através do Acordo de Médio Prazo de Melhoria dos Rendimentos, dos Salários e da Competitividade.

### 2. Custos de Contexto

Os custos de contexto correspondem a efeitos negativos que provêm de regras, procedimentos, ações e/ou omissões que prejudicam a atividade empresarial e que não são imputáveis ao empresário ou à sua organização. A capacidade de atração de investimento para a economia varia, assim, inversamente ao peso dos custos de contexto inerentes às várias etapas do ciclo de vida das empresas, i.e., desde a criação e prossecução, até à cessação da atividade. Portugal, no último ano, não conseguiu inverter a tendência de retrocesso no que se refere aos trâmites necessários para a criação de empresas cujo processo continua a ser muito burocrático, moroso e dispendioso.

Portugal revela um bom desempenho em vários indicadores, a título de comparação com os seus pares, especificamente ao nível dos licenciamentos, da obtenção e qualidade da infraestrutura de rede elétrica e ao nível do licenciamento para construção, apresentando, no entanto, resultados menos positivos no número de dias para despachar exportações diretas da alfândega e desalfandegar importações e na concessão de licenças de exploração. Neste contexto, Portugal é tido como um país com uma estrutura formal e legal que favorece a criação de empresas, não sobrecarregando de modo excessivo as *startups*.

Já em 2021, e de acordo com os resultados do Inquérito aos Custos de Contexto do Instituto Nacional de Estatística (INE) os custos de contexto agravaram-se em relação a 2017.

### 3. Regulamentação do Mercado

O quadro legal de suporte à atividade empresarial constitui, também, um dos elementos determinantes para a confiança dos agentes económicos e de potenciais investidores, na medida em que contribui para a atratividade de uma economia. Uma regulamentação eficiente é fundamental para agilizar os processos judiciais, proteger os interesses dos agentes económicos a operar no mercado, flexibilizar o mercado laboral e para garantir a estabilidade legislativa. De acordo com os últimos dados do *Product Market Regulation*, referentes a 2018, da OCDE, Portugal apresenta barreiras menos robustas ao Comércio e Investimento do que os seus pares, favorecendo a captação de capital estrangeiro. Ainda assim, Portugal deve continuar o aprofundamento de reformas nos domínios das Barreiras colocadas aos Serviços e Indústrias de Rede, assim como na esfera da Simplificação e avaliação das regulações, principalmente na monitorização e análise dos efeitos produzidos pelas medidas regulatórias aplicadas, viabilizando uma imagem mais nítida do quão eficiente e justificada é a sua intervenção no sentido de regular as especificidades de um mercado.

### 4. Eficiência do Mercado e Competitividade

O investimento é mais atrativo em mercados eficientes, quer do ponto de vista da produção de bens e serviços, quer ao nível governamental ou do respetivo setor financeiro, pois proporcionam custos de transação baixos e custos de contexto não restritivos à atividade das empresas. A eficiência do mercado permite, assim, maximizar a produtividade total dos fatores e potenciar a competitividade global da economia e a sua sustentabilidade. O mercado financeiro que em anos transatos vinha a ser apontado como a área menos competitiva de todo o contexto económico português, apresenta nítidos sinais de recuperação no último ano, embora as pequenas e médias empresas nacionais encontrem ainda mais dificuldades em financiar-se do que as restantes para o conjunto de países europeus. Neste sentido, têm sido mobilizados esforços para criar instrumentos financeiros destinados às empresas com o objetivo de facilitar o seu financiamento e de reduzir o endividamento excessivo.

## 1. Determinantes Macroeconómicas

A conjuntura macroeconómica de qualquer país condiciona a atividade empresarial assim como as decisões de investimento a realizar. Como determinantes macroeconómicas da conjuntura nacional que se revelam importantes para os empresários e investidores, salientam-se: a qualidade das instituições, a estabilidade política, o nível de corrupção, as infraestruturas, a maturidade tecnológica e capacitação humana, o acesso ao financiamento e o ambiente macroeconómico.

Em relação a 2019, último ano antes do impacto da pandemia Covid-19, Portugal desceu três posições no mais recente *World Competitiveness Ranking (WCR)*, publicado em 2022 pelo *International Institute for Management Development (IMD)*, relatório este que visa analisar e classificar os 63 países selecionados em função da forma como estes conseguem gerir as suas competências para a obtenção de um crescimento sustentado e de uma contínua capacidade de criação de valor.

**Figura 1 – Posição de Portugal no *World Competitiveness Ranking*, 2019-2022<sup>1</sup>**



Na dimensão do *desempenho económico* avaliada no relatório, Portugal retrocedeu também três posições face a 2019. Nas subdimensões que a compõem, assume a pior posição na vertente da Economia Nacional, ainda assim mantendo uma posição superior em comparação a 2019, tradução de uma melhoria dos seus indicadores macroeconómicos no contexto internacional. Apesar do crescimento negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nos anos coincidentes com a pandemia Covid-19, as perspetivas em relação ao défice público, decorrente das medidas de política pública para mitigar os impactos negativos que as medidas de saúde pública provocaram na atividade económica, não foram tão agravadas quanto as de outros países. Paralelamente, Portugal registou uma formação bruta de capital fixo (FBCF) expressa em percentagem do PIB de 20,3% em 2021, quando em 2019 se registara em 18,1%, correspondendo a um incremento de quase 3.000 milhões de euros. Além do crescimento negativo do PIB, sinaliza-se igualmente uma contração da poupança bruta, mais impactante do que a média para os congéneres da União Europeia (UE).

A evolução mais significativa ocorre na subdimensão do Emprego, em que Portugal sobe 14 posições face a 2019, resultado dos bons desempenhos alcançados quanto à taxa de emprego, à taxa de desemprego, a uma estabilização da taxa de desemprego jovem e a uma melhoria no número total de jovens não empregados que não estão em educação ou formação.

**Figura 2 – Posição de Portugal no fator *Desempenho Económico* e suas subdimensões, 2019-2022<sup>2</sup>**

	Rank '19 (#63)	Rank '20 (#63)	Rank '21 (#64)	Rank '22 (#63)	$\Delta$ 19-22
<b>Desempenho Económico</b>	43	41	43	46	↓ -3
Economia Doméstica	55	48	49	52	↑ 3
Comércio Internacional	26	31	35	31	↓ -5
Investimento Estrangeiro	34	34	33	36	↓ -2
Emprego	48	40	38	34	↑ 14
Preços	30	30	36	29	↑ 1

Fonte: IMD, World Competitiveness Ranking, 2022

Na dimensão referente à qualidade das infraestruturas, Portugal retrocedeu um lugar face a 2019, para o 30.º. Quanto às subdimensões, releva-se a ascensão na tabela classificativa por referência à Infraestrutura Básica, e o melhor resultado que é atingido na subdimensão da Saúde e Ambiente, com Portugal a fixar-se no 23.º lugar. Os constrangimentos associados à pandemia Covid-19 propiciaram um considerável aumento

<sup>1</sup> Data de realização dos *Executive Opinion Surveys*.

<sup>2</sup> *Idem*.

de despesa na rubrica da Saúde nos últimos dois anos, fenómeno ao qual Portugal não esteve alheio, com a despesa total a aumentar dos 9,5% do PIB em 2019 para 11,2% em 2021, de acordo com a OCDE. Portugal mantém-se um bom *performer* segundo métricas internacionais no que respeita à mortalidade infantil e esperança média de vida. Contudo, alguns indicadores ambientais têm vindo a seguir uma trajetória negativa.

**Figura 3 – Posição de Portugal no fator Infraestruturas e suas subdimensões, 2019-2022<sup>3</sup>**

	Rank '19 (#63)	Rank '20 (#63)	Rank '21 (#64)	Rank '22 (#63)	Δ19-22
<b>Infraestrutura</b>	29	27	27	30	↓-1
<b>Infraestrutura Básica</b>	41	36	35	34	↑7
<b>Infraestrutura Tecnológica</b>	34	29	28	37	↓-3
<b>Infraestrutura Científica</b>	32	34	31	28	↑4
<b>Saúde e Ambiente</b>	21	24	23	23	↓-2
<b>Educação</b>	28	24	29	26	↑2

Fonte: IMD, *World Competitiveness Ranking*, 2022

A respeito da esfera do Ambiente, se em 2018 Portugal ocupava o 26.º lugar no *Environmental Protection Index*, em 2022 recuou para a 48.ª posição. De salientar, em particular, um crescimento acentuado das taxas de emissão de metano e óxido nitroso e um dos piores desempenhos no que se refere à ligação entre o crescimento económico e a emissão de gases com efeito de estufa (GEE), aferido através da taxa de crescimento médio anual da emissão de GEE por unidade de PIB – entre 2010 e 2019 -, o que prejudica o cumprimento da meta de limitar o aumento da temperatura média mundial a 2.ºC, ou mesmo a 1,5.ºC, acordada na 21.ª Conferência das Partes (ou “COP”) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas. No domínio dos ecossistemas terrestres, os resultados são igualmente negativos, com reduções na área coberta por árvores e das zonas húmidas face aos valores registados em anos anteriores.

Cabe destacar que a subdimensão *preços*, para o ano 2022, não atende às elevadas taxas de inflação registadas logo no início do ano civil e que vêm intensificando desde a invasão da Ucrânia pela Federação Russa. Nesse sentido, o Governo português implementou um conjunto de medidas para atenuar o impacto do aumento dos preços da energia sentido pelas empresas e particulares.

Medida	Descrição	Legislação / Entrada em vigor	Benefícios
Apoio extraordinário e excepcional ao setor dos transportes públicos	Apoio extraordinário e excepcional ao setor dos transportes públicos de passageiros com vista à mitigação dos efeitos da escalada de preços do combustível.	Resolução do Conselho de Ministros n.º 153/2021, de 12 de novembro	Minimizar o efeito do aumento conjuntural dos preços de combustível assegurando que este não passa pelo aumento dos preços dos títulos de transporte dos utilizadores.

<sup>3</sup> Idem.

Medida	Descrição	Legislação / Entrada em vigor	Benefícios
Imposto sobre os Produtos Petrolíferos e Energéticos	Revisão e fixação dos valores das taxas do imposto sobre os produtos petrolíferos e energéticos (ISP). Introduce um mecanismo semanal de revisão dos valores das taxas unitárias do ISP.	Portaria n.º 111-A/2022, de 11 de março	Minimizar o efeito do aumento conjuntural dos preços de combustível junto dos consumidores.
Apoio financeiro à produção agrícola e pecuária	Medida de apoio, no âmbito dos auxílios de Estado, com o objetivo de mitigar os fortes acréscimos dos custos de produção nos setores agrícola e pecuária e nas atividades de armazenagem, conservação e comercialização de produtos agrícolas, através da comparticipação dos montantes pagos pela energia elétrica consumida.	Portaria n.º 113/2022, de 14 de março	Minimizar o efeito do aumento dos custos de energia de modo que este não se repercuta no consumidor final.
Apoio extraordinário e excecional ao setor dos transportes de mercadorias	Apoio extraordinário e excecional com vista à mitigação dos efeitos da escalada de preços do combustível e do <i>AdBlue</i> neste setor.	Resolução do Conselho de Ministros n.º 29-E/2022, de 18 de março	Mitigação dos impactos sentidos pelas empresas do setor e manutenção dos serviços essenciais de transporte de mercadorias por conta de outrem.
Aumenta o montante máximo dos encargos previstos com o apoio extraordinário e excecional ao setor dos transportes de mercadorias por conta de outrem	Por razão do número considerável de candidaturas, reforça a verba destinada a mitigar os efeitos da escalada de preços do combustível e do <i>AdBlue</i> neste setor.	Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2022, de 5 de julho	Mitigação dos impactos sentidos pelas empresas do setor e manutenção dos serviços essenciais de transporte de mercadorias por conta de outrem.

Relevante para a fixação de empresas e para o regular funcionamento da atividade empresarial é a garantia da integridade da propriedade privada e da ausência de assaltos ou roubos que coloquem este direito em causa. No *Global Peace Index* (GPI) de 2022, do *Institute for Economics and Peace* (IEP), Portugal registou a 6.ª posição global, o que compara desfavoravelmente com a 2.ª posição em 2019. Se as variações foram residuais nos domínios do Conflito Armado e da Segurança e Proteção Societal, embora neste último se tenha confirmado uma subida de posição devida à degradação das condições de segurança de outros países, assistiu-se a um reforço nos domínios da Militarização – que nos próximos anos poderá ser justificada nos Estados-membros da UE por motivo da ameaça que comporta o conflito militar russo-ucraniano na estabilidade da região. Ainda assim, Portugal permanece destacado enquanto um dos países mais seguros do mundo.

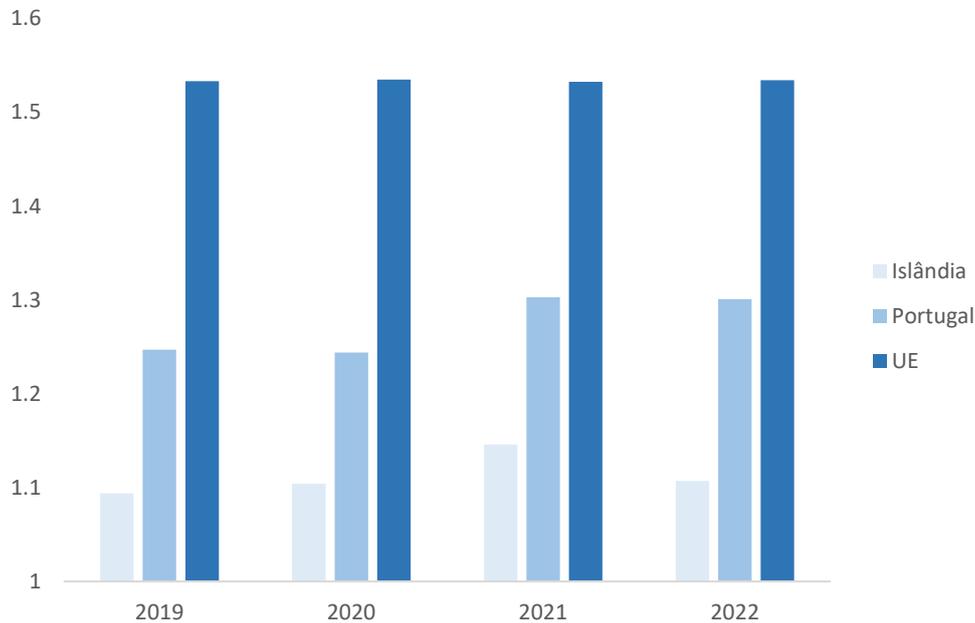
**Figura 4 – Posição de Portugal no *Global Peace Index* e suas dimensões, 2015-2022**

	Rank '19 (#63)	Rank '20 (#63)	Rank '21 (#64)	Rank '22 (#63)	Δ19-22
<b>Global Peace Index</b>	2	2	5	6	↓-4
<b>Segurança e Proteção Societal</b>	10	9	7	8	↑2
<b>Militarização</b>	6	8	10	11	↓-5
<b>Conflito Contínuo</b>	7	8	8	8	↓-1

Fonte: IEP, *Global Peace Index*, 2022

Portugal mantém-se distante do melhor *performer* do ranking, a Islândia, apresentando, contudo, condições de segurança muito mais vantajosas do que a média da UE.

**Figura 5 – Evolução da posição do melhor performer, Portugal e UE<sup>4</sup> no *Global Peace Index*<sup>5</sup>, 2015-2022**



Fonte: IEP, Global Peace Index, 2022

Do mesmo modo que a ocorrência de crimes que lesem a integridade física dos indivíduos ou que coloquem em risco os direitos de propriedade constroem a regular atividade económica, a corrupção exerce um efeito pernicioso ao criar uma dimensão de arbitrariedade que impede o alcance de uma solução ótima através dos mecanismos de um mercado livre e que, por isso, degrada as molduras de estabilidade de comportamento visadas pelos agentes económicos. No *Corruption Perceptions Index* (CPI) mais recente, de 2021, da *Transparency International*, Portugal encontra-se na 32.<sup>a</sup> posição, descendo duas posições em relação à edição de 2019.

**Figura 6 – Posição de Portugal no *Corruption Perceptions Index*, 2019-2021**



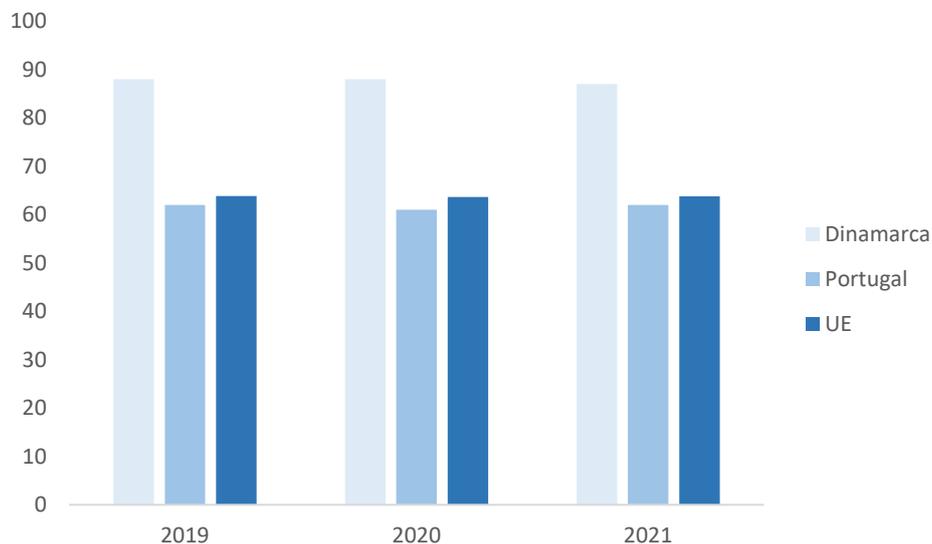
Fonte: *Transparency International, Corruption Perceptions Index*, 2021

Comparativamente, Portugal encontra-se consideravelmente distante da Dinamarca, país com a melhor pontuação no índice, mas muito próximo da média da UE.

<sup>4</sup> Luxemburgo e Malta são excluídos da ponderação para a UE.

<sup>5</sup> Os indicadores são normalizados numa escala de 1-5, sendo que 1 corresponde à melhor *performance* possível.

**Figura 7 – Evolução da posição do melhor performer, Portugal e UE<sup>6</sup> no *Corruption Perceptions Index*, 2019-2021**



Fonte: Transparency International, Corruption Perceptions Index, 2021

Neste contexto, de referir também os resultados do Eurobarómetro Especial 523 da Comissão Europeia, de 2022, no qual 51% dos inquiridos em Portugal afirmou que o nível de corrupção aumentou nos três anos anteriores, acima da média da UE (41%). Também o *Group of States against Corruption*, no seu Segundo Relatório de Conformidade que atestava o cumprimento das recomendações plasmadas na Quarta Ronda do Relatório de Avaliação para Portugal, relativo à prevenção da corrupção em deputados, juízes e procuradores, veio alertar para o diminuto progresso que Portugal tinha alcançado quanto à aplicação das recomendações emitidas.

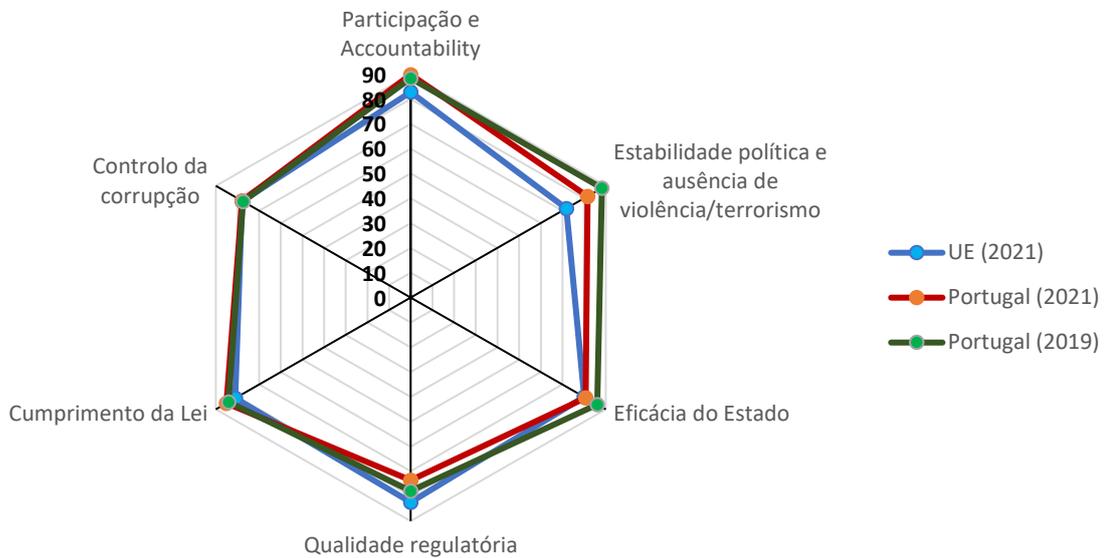
No âmbito institucional, os *Worldwide Governance Indicators* (WGI), do Banco Mundial, agregam um conjunto de opiniões sobre a qualidade da intervenção do Estado. Os resultados são obtidos por inquéritos realizados pelas mais diversas entidades a um grande número de empresas, cidadãos e especialistas de países industrializados e em desenvolvimento, relativas a diferentes dimensões da sua ação.

Neste âmbito, Portugal apresenta uma classificação superior à média para a UE em todas as esferas de análise, exceto na Qualidade Regulatória, sinalizadora da capacidade do governo para formular e implementar políticas e regulamentos consistentes que promovam o desenvolvimento do setor privado, tendência que se tem vindo a cristalizar ao longo dos últimos anos.

Em concreto, entre 2019 e 2021 o desempenho de Portugal ressentiu-se nos domínios da Estabilidade política e ausência de violência/terrorismo, da Qualidade Regulatória e da Eficácia do Estado. Ressalva-se que estes dados respeitam a 2020, sendo coincidentes com os desafios que o controlo da pandemia apresentou aos países e que, pela natureza da sua imprevisibilidade, poderão ter comprometido temporariamente a eficácia da sua intervenção.

<sup>6</sup> Luxemburgo e Malta são excluídos da ponderação para a UE.

**Figura 8 – Classificação<sup>7</sup> de Portugal nos *Worldwide Governance Indicators* e suas dimensões, 2019 e 2021**

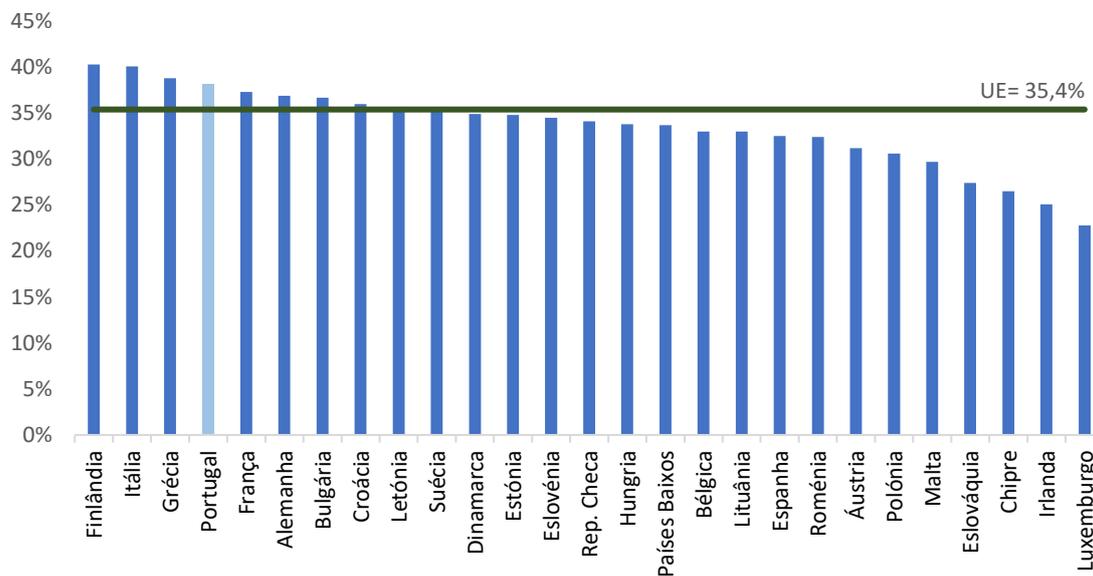


Fonte: World Bank, *Worldwide Governance Indicators*, 2019-2021

Um fator preponderante que poderá levantar barreiras ao crescimento robusto da economia portuguesa está associado à inversão da pirâmide demográfica. Não só por questões relativas à sustentabilidade do regime da Segurança Social, que possivelmente será deficitário caso não ocorra uma diversificação das fontes de financiamento, mas também porque numa sociedade em que uma parte considerável dos cidadãos não integrem a população ativa, as hipóteses de inovação, de tomada de risco e de iniciativas empreendedoras serão menos abundantes.

<sup>7</sup> Escala de 0 a 100, representando em percentagem a classificação do país de entre todos.

Figura 9 – Índice de dependência de idosos, 2021

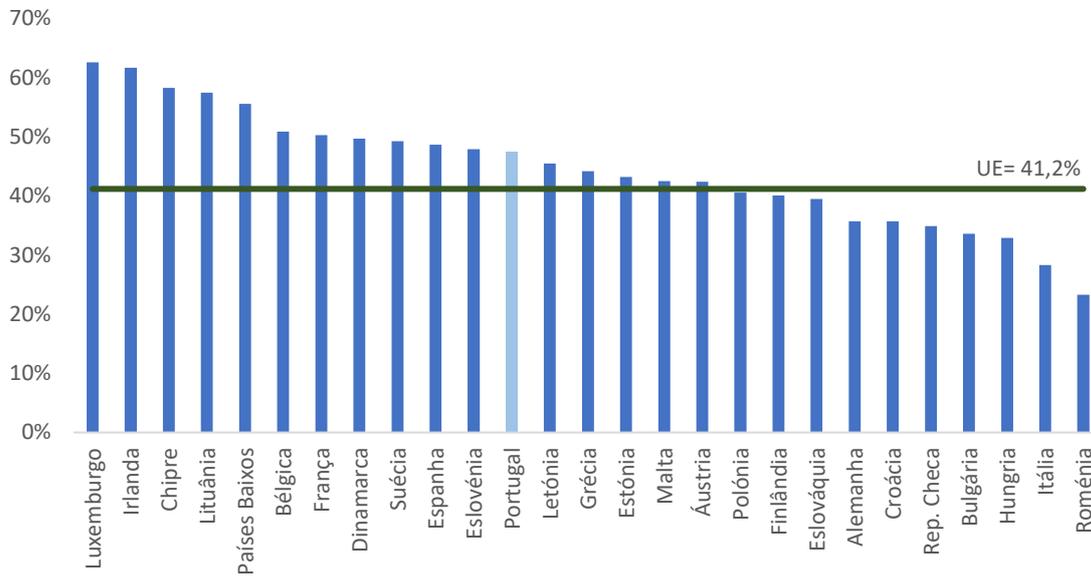


Fonte: Eurostat [DEMO\_PJANIND], 2021

Portugal é o quarto país da UE com maior índice de dependência de idosos, calculado pelo rácio entre a população de idade superior a 65 anos e aquela com idade compreendida entre 20 e 64 anos.

Ainda assim, Portugal tem somado progressos no reforço das qualificações e habilitações dos mais jovens. Um dado relevante, a este respeito, relaciona-se com a percentagem da população entre os 25 e 34 anos de idade com o ciclo de ensino de educação terciária completo. No Quadro Estratégico do Espaço Europeu de Educação enumerava-se como um dos objetivos para 2030 que fosse, pelo menos, de 45% a percentagem desta população que detivesse habilitações abrangidas pelos níveis 5-8 do *International Standard Classification of Education (ISCED)*. Portugal não só se encontra acima da média da UE, como ultrapassou a meta supracitada já em 2021, ano em que 47,5% dos jovens entre 25-34 anos tinham finalizado o ciclo de educação terciária, o que contrasta com os 29% em 2012.

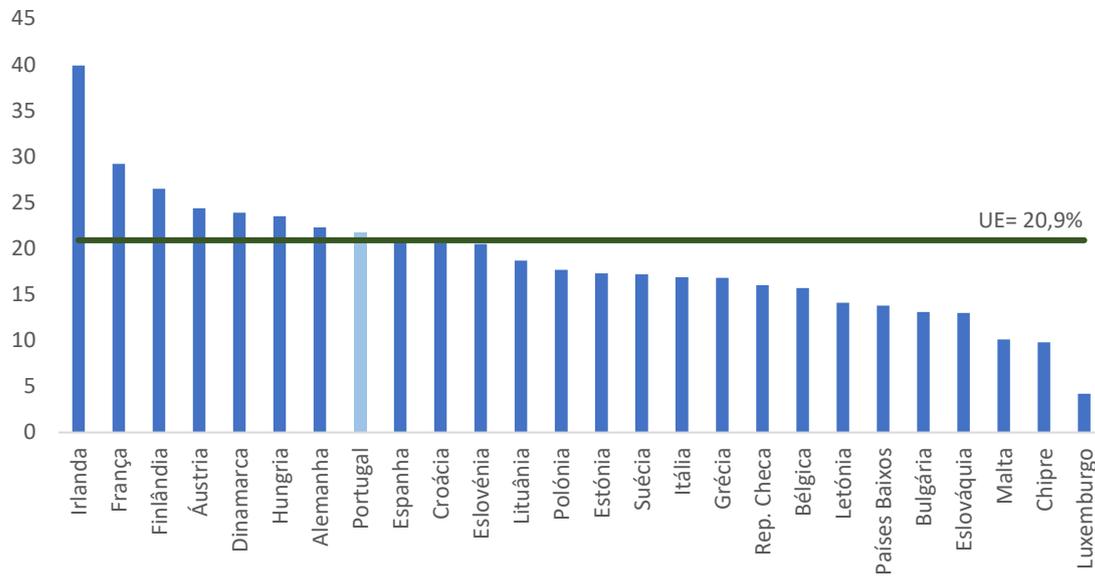
**Figura 10 – População entre os 25-34 anos com educação terciária (ISCED 2011 - Níveis 5-8) (%), 2021**



Fonte: Eurostat [EDAT\_LFS\_9903], 2021

Outro ponto importante a realçar acerca das habilitações da população prende-se com o número de pessoas com formação nas STEM (*Science, Technology, Engineering and Mathematics*). A Comissão Europeia reconhece a necessidade de serem promovidas competências nestas áreas de conhecimento, sendo estas prioritárias para a transição digital e a transição verde, bem como indispensáveis ao objetivo do bloco europeu permanecer economicamente competitivo no contexto global. Assim, em 2021, Portugal situava-se ligeiramente acima da média da UE com 21,7 formados em STEM por cada mil indivíduos entre os 20 e os 29 anos, sendo o 8.º país com melhor desempenho neste indicador.

**Figura 11 – Licenciados com educação terciária em ciência, matemática, computação, engenharia, *manufacturing* e construção (por 1000 pessoas entre 20-29 anos)<sup>8</sup>, 2020**

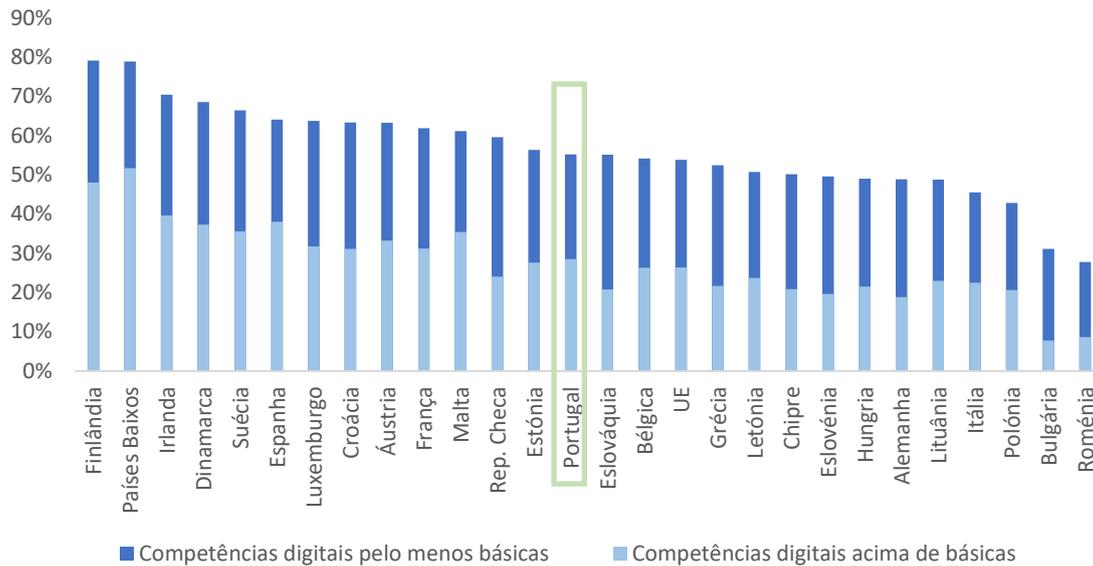


Fonte: Eurostat [EDUC\_UOE\_GRAD04], 2020

Neste âmbito, destaca-se o *Digital Economic and Society Index* (DESI), um índice composto elaborado pela Comissão Europeia para avaliar a evolução dos países da UE em direção a uma economia e sociedade digitais. Este índice agrega um conjunto de indicadores estruturados em cinco vertentes: conectividade, capital humano, utilização da internet, integração das tecnologias digitais e serviços públicos digitais. Em específico, no que concerne às competências digitais, os valores para Portugal são igualmente superiores à média da UE, tanto para o número de pessoas com pelo menos competências digitais básicas – cerca de 55,3% da população -, como para aquelas com competências digitais acima de básicas – correspondendo a 28,5% da população, enquanto para a UE eles são, respetivamente, 53,9% e 26,5%.

<sup>8</sup> Sem valores para a Roménia em 2020.

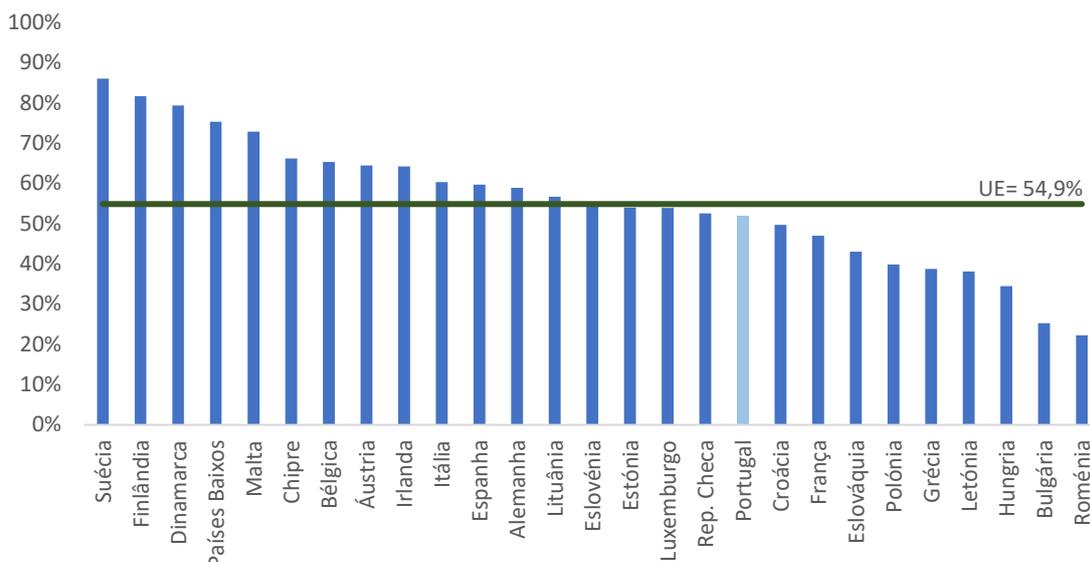
**Figura 12 – População com competências digitais básicas e acima de básicas (%), 2021**



Fonte: DESI [desi\_hc\_bds]; DESI [desi\_hc\_abds], 2022

Relativamente às empresas, o DESI afere o nível da intensidade digital através da verificação do cumprimento de um conjunto de doze indicadores que visam medir o seu grau de digitalização. Para uma empresa ser considerada classificada com o nível básico de intensidade digital tem de satisfazer um mínimo de quatro dos 12 requisitos acima referidos. Portugal fica um pouco aquém da média da UE, sendo que 51,9% das empresas têm pelo menos um nível básico de intensidade digital, em comparação às 54,9% a título europeu.

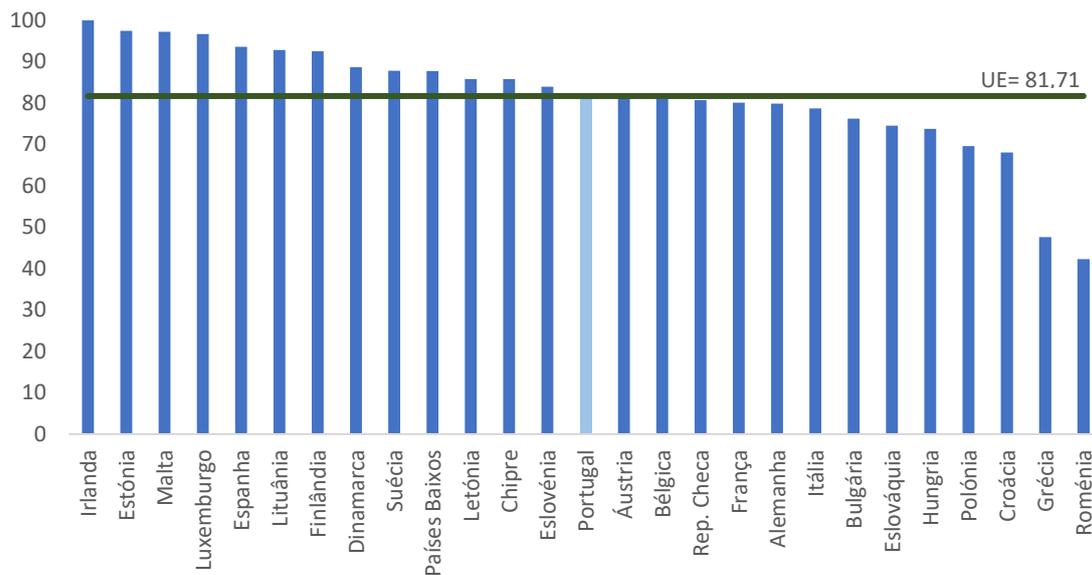
**Figura 13 – PMEs com pelo menos um nível básico de intensidade digital (%), 2021**



Fonte: DESI [desi\_idt\_smedi], 2022

Por outro lado, é importante que as empresas tenham ao seu dispor o maior número de serviços públicos digitalizados, potencialmente reduzindo o tempo despendido em interações presenciais com os serviços do Estado e a carga burocrática que sobre elas impende. O DESI contempla o indicador Serviços públicos digitais para as empresas, no qual Portugal regista uma pontuação de 81,94 pontos, sensivelmente idêntica à média da UE de 81,71 pontos.

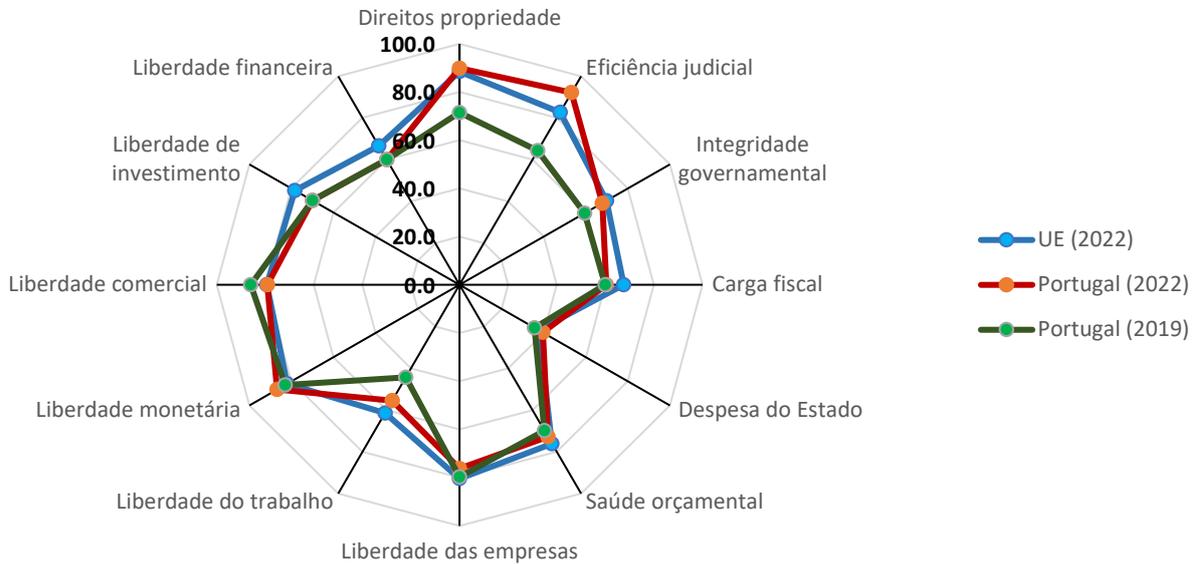
**Figura 14 – Serviços públicos digitais para empresas (pontuação), 2021**



Fonte: DESI [desi\_dps\_psbiz], 2022

A liberdade económica favorece o dinamismo da economia e a sua prosperidade. A organização *The Heritage Foundation* divulgou os resultados, para 2022, do *Index of Economic Freedom* (IEF), abrangendo 177 países, entre os quais Portugal ficou classificado em 31.º lugar, com um índice de 70,8 (+31 posições e +5,5 pontos face à edição de 2019), fazendo parte dos países em grande medida livres. Portugal apresenta um índice inferior ao índice médio dos países europeus, de 72,5. No entanto, conclui-se uma inequívoca convergência face à média europeia tendo em linha de conta os valores de 2019, momento em que o diferencial era de cerca de 4,4 pontos.

**Figura 15 – Pontuação de Portugal no *Index of Economic Freedom* e suas dimensões, 2018 e 2021**



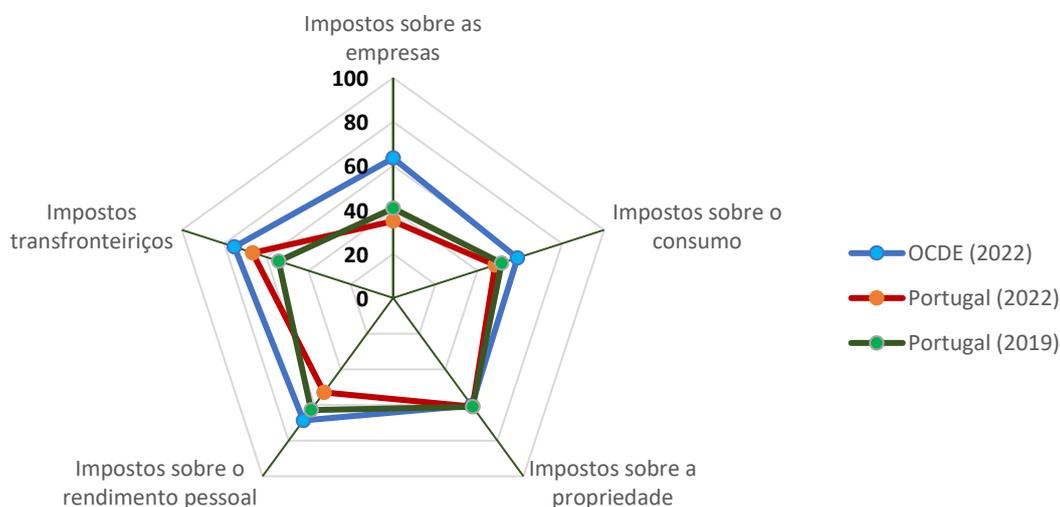
Fonte: The Heritage Foundation, Index of Economic Freedom, 2022

Em relação a 2019, Portugal apresenta uma variação negativa face a dois parâmetros, concretamente, na liberdade das empresas (-3,5 pontos) e na liberdade comercial (-6,8 pontos). Em relação à liberdade das empresas, a pandemia Covid-19 fez com que o risco associado aos esforços das iniciativas privadas crescesse, impactando a estabilidade do ambiente de negócios. No que respeita à liberdade comercial, as intervenções do Estado no capital de empresas no setor do transporte aéreo (TAP) e no setor de atividades de engenharia e técnica afins (Efacec) poderão ter contribuído para esta variação negativa.

Em sentido oposto, neste período de três anos, registam-se progressos significativos quanto aos direitos de propriedade e à eficiência judicial, apresentando Portugal, em 2022, uma pontuação superior à média da UE nestas duas dimensões.

No que se refere à carga fiscal, o *International Tax Competitiveness Index*, publicado pela *Tax Foundation*, classifica os 38 países da OCDE consoante a competitividade dos seus sistemas fiscais. Na edição de 2022, Portugal manteve o 36.º lugar, posição que tem vindo a ocupar desde 2019.

**Figura 16 – Pontuação de Portugal no *International Tax Competitiveness Index* e suas dimensões, 2019 e 2022**



Fonte: Tax Foundation, International Tax Competitiveness Index, 2022

De 2019 a 2022, Portugal piorou a sua pontuação, de forma mais visível, no pilar dos Impostos sobre o rendimento pessoal (IRS) e no dos Impostos sobre as empresas (IRC). Neste último, a distância face à média dos países da OCDE é considerável, sugerindo que a carga fiscal sobre as empresas portuguesas poderá ser excessiva e prejudicial ao seu crescimento e investimento. De frisar que o desempenho na vertente dos Impostos transfronteiriços se pautou por uma trajetória ascendente nos últimos três anos, ancorada numa melhoria da legislação aplicável às empresas estrangeiras controladas.

Neste âmbito cabe salientar o Acordo de Médio Prazo de Melhoria dos Rendimentos, dos Salários e da Competitividade, assinado em outubro de 2022 pelo Governo e os parceiros sociais, através do qual se firmou um compromisso em torno das seguintes matérias fiscais:

- 1) Majoração em 50% dos custos com a valorização salarial (remunerações e contribuições sociais), em sede de IRC, para todas as empresas que:
  - a. tenham contratação coletiva dinâmica, considerando-se para o efeito a outorga ou renovação de Instrumento de Regulamentação Coletiva de Trabalho há menos de três anos;
  - b. valorizem anualmente os salários em linha ou acima dos valores constantes no Acordo e no quadro de Instrumento de Regulamentação Coletiva de Trabalho;
  - c. reduzam o leque salarial, considerando-se para o efeito o rácio entre a parcela da remuneração base dos 10% de trabalhadores mais bem remunerados em relação ao total e a parcela de remuneração base dos 10% de trabalhadores menos bem remunerados em relação ao total;
- 2) Reformulação do sistema de reporte e dedução dos prejuízos fiscais gerados em exercícios financeiros anteriores, no sentido da sua simplificação. Assim, no quadro do princípio da solidariedade dos exercícios, retira-se o limite temporal de reporte de prejuízos fiscais, limitando a 65% da coleta a sua dedutibilidade;

3) Redução seletiva de IRC para as empresas que invistam em Investigação e Desenvolvimento (I&D), reforçando as condições do Sistema de Incentivos Fiscais à Investigação e Desenvolvimento Empresarial (SIFIDE II) na componente do investimento direto;

4) Em 2023, aumento do limite da matéria coletável a que se aplicam as taxas especiais de IRC para Pequenas e Médias Empresas PME, bem como para empresas em atividade nos territórios do Interior, de 25.000€ para 50.000€, alargamento às *Small Mid Caps* e, durante o período de vigência do Acordo, alargamento da aplicação da taxa reduzida por dois anos a empresas que resultem de operações de fusão de PME.

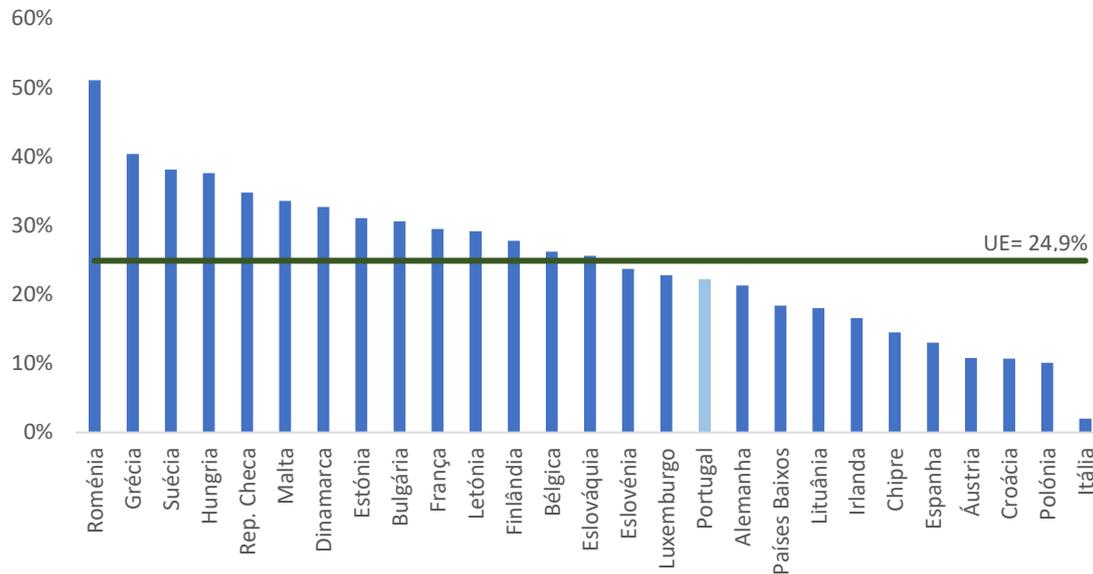
## 2. Custos de contexto

A aferição dos custos de contexto presentes no ambiente de negócios é de significativa importância, na medida em que estes correspondem a efeitos negativos decorrentes de regras, procedimentos, ações ou omissões que prejudicam a atividade das empresas e que não são imputáveis ao investidor, ao seu negócio ou à sua organização. Embora a descontinuidade do relatório *Doing Business* do Banco Mundial venha colocar constrangimentos a um exercício de *benchmarking*, que permita identificar as vantagens e as desvantagens de cada quadro institucional no contexto internacional, os *Enterprise Surveys* realizados pela mesma instituição internacional, que, para o caso português decorreram entre novembro de 2018 e janeiro de 2020, auxiliam nessa comparação.

Na dimensão da facilidade de fazer negócios, há a sublinhar o tempo despendido e o custo exigidos no ato de registar uma empresa. De acordo com o último relatório de progresso sobre os procedimentos requeridos às start-ups, publicado pela Comissão Europeia em 2018, Portugal cumpria os requisitos de deter uma *one-stop-shop* e de restringir a um dia o período de conclusão da criação de empresas, mas ficava aquém do objetivo de limitar a 100 euros o respetivo custo. Atualmente, o custo associado varia entre 220 e 360 euros, dependente de ser, ou não, uma empresa com um modelo de pacto social pré-aprovado.

A obtenção de uma ligação à rede elétrica é essencial para permitir que uma empresa realize as suas operações mais básicas. No decurso da sua atividade, 22,2% das empresas portuguesas afirmam sofrer interrupções no fornecimento de eletricidade, valor ainda assim inferior à média de 25,2% das empresas que à escala da UE reportam esse problema.

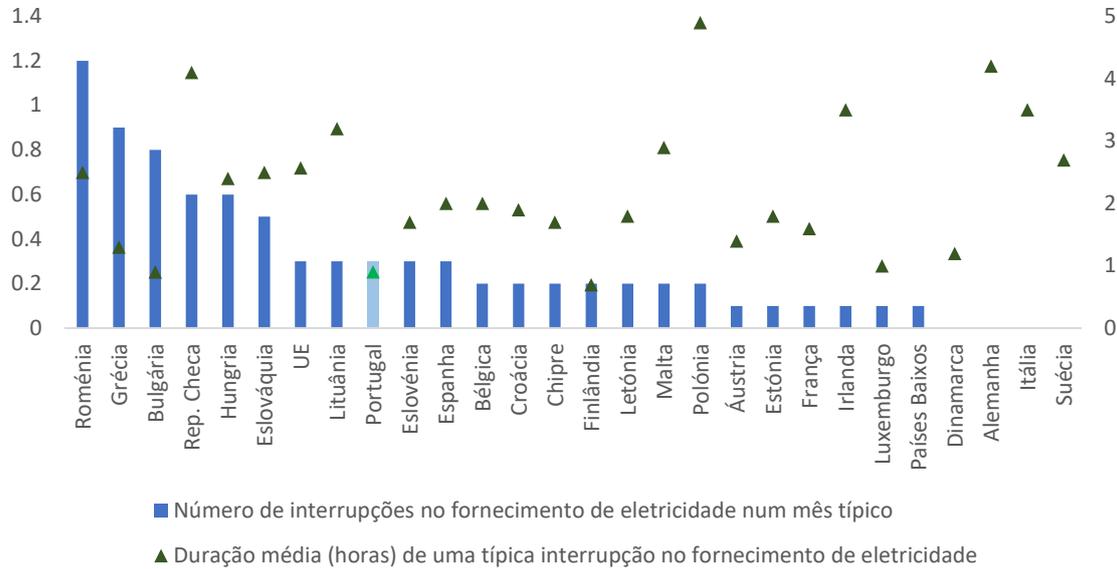
**Figura 17 – Empresas a registar interrupções no fornecimento de eletricidade (em %), 2018-2021**



Fonte: World Bank, Enterprise Survey, 2018-2021

Além da ocorrência de falhas da rede, num mês típico, as empresas portuguesas registam, em média, entre 2018 e 2020, 0,3 interrupções no fornecimento de eletricidade, o que se traduz numa interrupção a pouco mais do que a cada três meses, a par daquele que é o valor registado para a UE. Todavia, a duração média de cada interrupção não chega a uma hora em Portugal (0,9 horas), quando, pelo contrário, se fixa acima das duas horas em média para os restantes Estados-membros (2,2 horas).

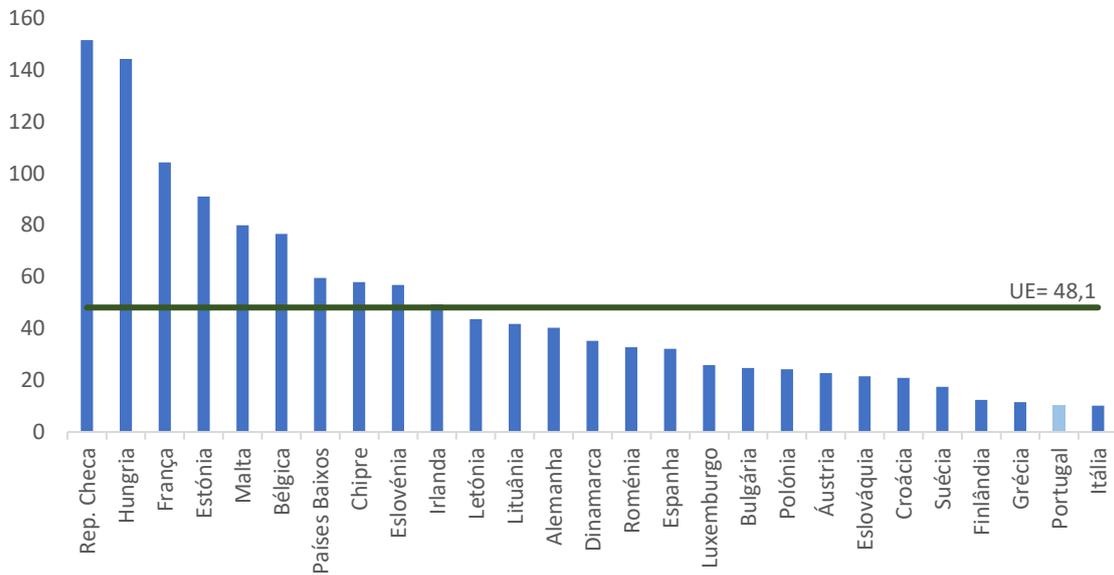
**Figura 18 – Número de interrupções no fornecimento de eletricidade num mês típico (eixo esq.); Duração média (horas) de uma típica interrupção no fornecimento de eletricidade (eixo dir.), 2018-2021**



Fonte: World Bank, Enterprise Survey, 2018-2021

No período compreendido entre 2018 e 2021, Portugal apresenta um dos melhores resultados no intervalo de tempo estimado para obtenção de uma ligação à rede elétrica, sendo necessários cerca de 10,4 dias. Somente Itália se encontra em posição mais vantajosa neste indicador, com 10,2 dias, havendo a frisar a distância que separa Portugal da média da UE, exigindo-se mais 37,7 dias para se concluir a ligação à rede de eletricidade.

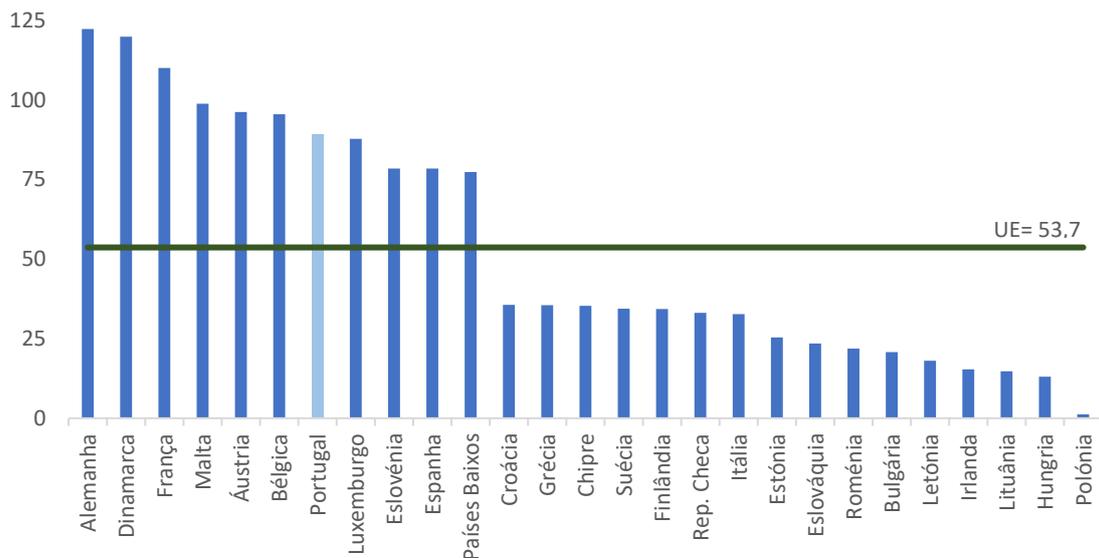
**Figura 19 – Número de dias para obter uma ligação à rede elétrica, 2018-2021**



Fonte: World Bank, Enterprise Survey, 2018-2021

Circunscrevendo a análise ao intervalo de tempo que medeia o pedido de uma licença pelas empresas até à sua obtenção, as empresas portuguesas necessitam de 89 dias para que uma licença de exploração seja concedida, valor muito superior aos 53,7 dias que são necessários em média na UE. Fica também evidente a diferença que existe entre dois *clusters* de países.

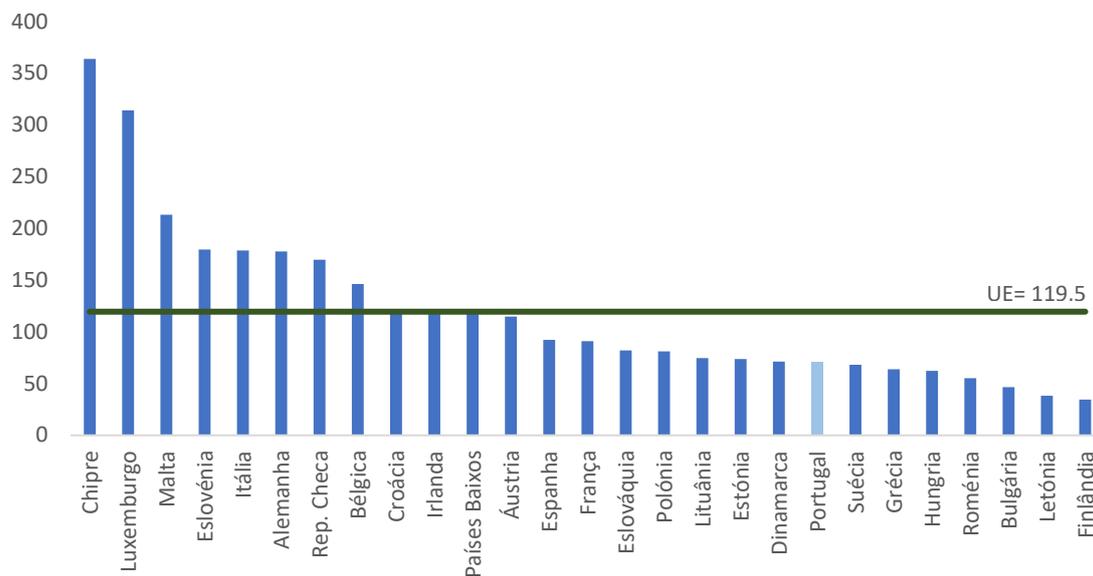
**Figura 20 – Número de dias para obter uma licença de exploração, 2018-2021**



Fonte: World Bank, Enterprise Survey, 2018-2021

No polo oposto, o número de dias que decorre até à obtenção de uma autorização de construção é substancialmente inferior em Portugal – 71,1 dias -, em comparação com a média para a UE – 119,5 dias.

**Figura 21 – Número de dias para obter um certificado de construção, 2018-2021**

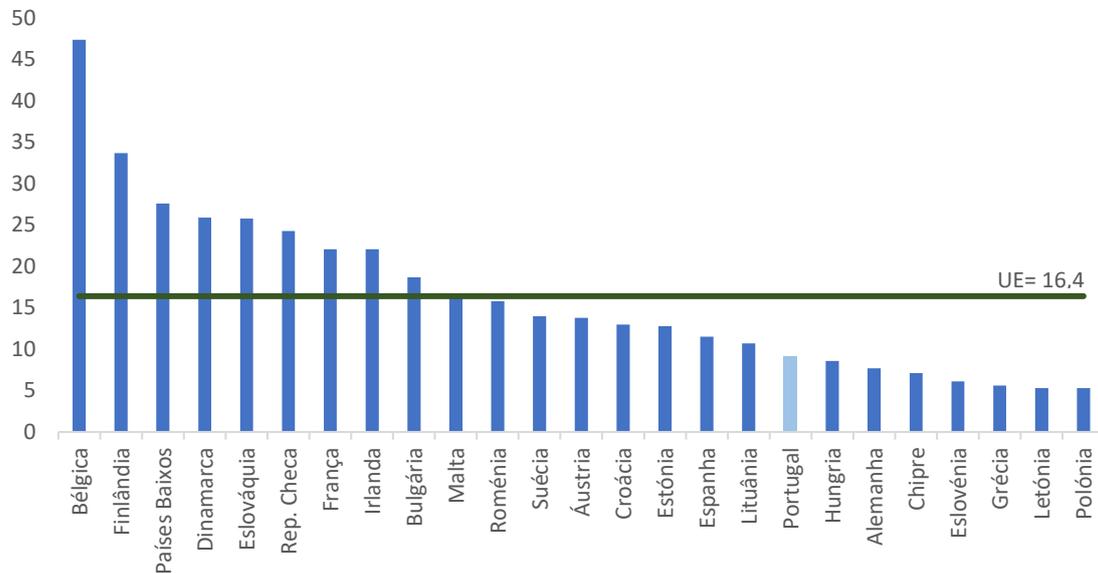


Fonte: World Bank, Enterprise Survey, 2018-2021

A internacionalização da economia portuguesa é, numa componente substancial, promovida pelo Comércio Internacional, através de exportações e de importações. Por se encontrar integrado na UE, Portugal encontra-se enquadrado numa política comercial comum, destinada a eliminar as barreiras aduaneiras e a fomentar o comércio livre entre os seus Estados-membros, com implicações na uniformização das tarifas face a países terceiros. Este sistema visa garantir que as empresas da UE tenham igual acesso ao mercado internacional, apoiando, deste modo, o crescimento económico tanto ao nível do mercado interno como dos países terceiros (em especial os menos desenvolvidos).

Neste contexto, de acordo com dados do Banco Mundial, as empresas portuguesas aguardam menos tempo até lhes ser atribuído um certificado de importação – cerca de 9,1 dias -, valor que compara com 16,4 dias de média para a UE, sendo neste aspeto mais reduzidas as barreiras não-tarifárias ao comércio externo.

**Figura 22 – Número de dias para obter um certificado de importação<sup>9</sup>, 2018-2021**

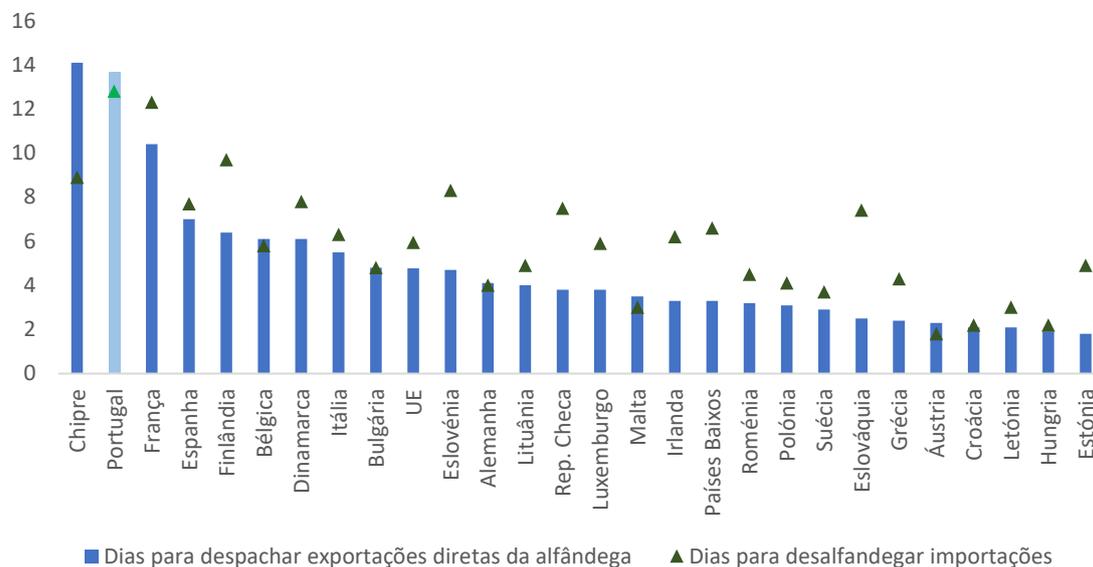


Fonte: World Bank, Enterprise Survey, 2018-2021

A eficiência dos serviços aduaneiros é determinante para a gestão e controlo das cadeias de abastecimento e, por decorrência, indispensável à agilização do comércio e transporte internacional. Os processos de desalfandegamento e de despacho de mercadorias céleres e pouco burocráticos configuram-se da maior conveniência para as empresas no decurso da sua atividade. A este respeito, segundo dados do Banco Mundial, Portugal apresenta, entre 2018 e 2021, valores muito acima da média da UE em ambas as métricas de despacho de exportações e desalfandegamento de importações, levando, respetivamente, 13,7 e 12,8 dias para tal - quase mais 9 e 7 dias respetivamente em relação aos restantes países do bloco europeu.

<sup>9</sup> Valores indisponíveis para Itália e Luxemburgo.

**Figura 23 – Número de dias para despachar exportações diretas da alfândega e desalfandegar importações, 2018-2021**



Fonte: World Bank, Enterprise Survey, 2018-2021

No que se refere às medidas de política pública mais recentes, que visam a simplificação do acesso e emissão de licenciamentos, bem como outros atributos de simplificação administrativa, são de destacar as seguintes:

Medida	Descrição	Legislação / Entrada em vigor	Benefícios
IRS e IVA mais automáticos	Alargamento adicional do âmbito de aplicação das medidas IRS Automático e IVA Automático +, para simplificar ainda mais o cumprimento das obrigações fiscais.	1.º trimestre de 2021 IRS: Decreto regulamentar n.º 1/2021, de 8 de março IVA: Simplex 2020/21	Redução do tempo despendido pelas empresas em tarefas administrativas.
Declarações da Segurança Social na Hora	Permitir aos cidadãos e entidades empregadoras pedir e obter declarações online na Segurança Social Direta, nomeadamente: Abono de Família para crianças e jovens; Rendimento Social de Inserção; Subsídio de Desemprego; Subsídio Social de Desemprego.	4.º trimestre de 2021 Simplex 2020/21	Impressão de uma maior simplicidade e agilidade nos pedidos de variadas declarações e na sua obtenção.
Empresa online 2.0	Simplificação do processo de constituição de empresa online, através da criação de um novo conceito de constituição de empresa, baseado na desmaterialização do processo, reduzindo a informação requerida, otimizando a usabilidade aplicacional, permitindo direcionar o cidadão de forma mais assertiva, gerando assim menos dúvidas, e permitindo interatividade entre sócios no momento da criação.	Investimento anteriormente previsto no Simplex com conclusão até ao 1.º trimestre de 2022 e posteriormente transferido para o PRR (Investimento TD-C18-i01)	Redução da carga burocrática associada ao processo de início de atividade, diminuindo fatores dissuasores de práticas empreendedoras.

Medida	Descrição	Legislação / Entrada em vigor	Benefícios
Embarcação na Hora	Registo inicial rápido de embarcações de bandeira portuguesa, envolvendo todas as entidades do Estado com competência na matéria.	3.º trimestre de 2022 Simplex 2020/21	Impressão de uma maior simplicidade e agilidade no registo de embarcações.
Simplex Licenciamentos	Eliminar licenças, autorizações e outros procedimentos que criem encargos para as empresas nas áreas do ambiente; urbanismo e ordenamento do território; indústria, comércio e serviços; e agricultura, melhorando a forma como são disponibilizados os serviços digitais que suportam estas formalidades e uniformizando o contacto entre a Administração Pública e as empresas e os cidadãos.	Previsto para o 2.º trimestre de 2023 Simplex 2022	Redução da carga burocrática e do tempo despendido pelas empresas em garantir licenciamentos incontornáveis ao exercício da sua atividade.

A *E-Government Knowledgebase* (EGOVKB), das Nações Unidas, analisa o posicionamento dos seus Estados-membros quanto ao Índice de Desenvolvimento do Governo eletrónico (EGDI - *E-Government Development Index*) e o Índice de Participação eletrónica (EPI - *E-Participation Index*). O EGDI é um índice que integra características de acesso, tais como as infraestruturas e os níveis educacionais, para refletir como as tecnologias de informação são utilizadas por cada país para promover o acesso e a inclusão dos seus cidadãos. Já o EPI foca-se na utilização de serviços online para facilitar a disponibilização de informação pelo setor público aos cidadãos (*E-information*), a interação com as partes interessadas (*E-consultation*) e o desenvolvimento nos processos de tomada de decisões (*E-decision-making*).

**Figura 24 – Posição de Portugal no EGDI e no EPI, 2017-2022**

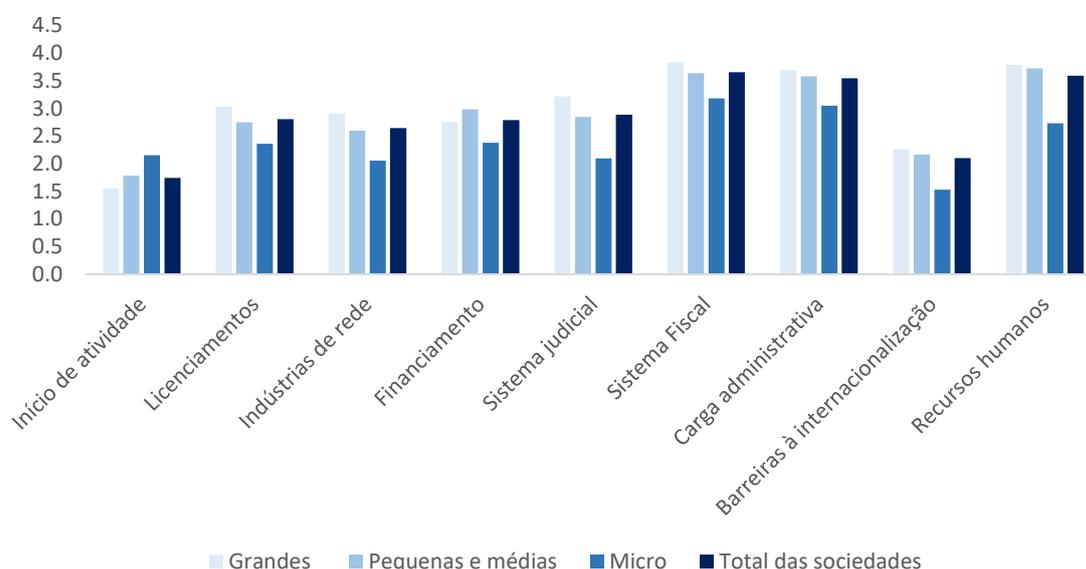
	Rank '18 (#193)	Rank '20 (#193)	Rank '22 (#193)	Δ '18-'22
<b>Portugal</b>				
<b>E-Government Index</b>	29	35	38	↓ -9
<b>E-Participation Index</b>	30	41	32	↓ -2

Fonte: United Nations, UN e-Government Knowledge Database, 2018-2022

Embora Portugal tenha melhorado o seu *score*, esse fator não constituiu impedimento para a sua descida no EGDI, uma queda de nove posições para o 38.º lugar. No EPI, o pior desempenho nos indicadores que o compõem gerou uma descida de duas posições entre 2018 e 2022, ocupando o 32.º lugar.

Com o objetivo de avaliar os impactos negativos dos custos de contexto, o Instituto Nacional de Estatística (INE) realizou, em 2022, uma nova edição do Inquérito aos Custos de Contexto - IaCC, inquérito cuja incidência recai sobre nove domínios que identificam potenciais áreas constituintes de obstáculos à atividade das empresas: (i) início de atividade, (ii) licenciamentos, (iii) indústrias de rede, (iv) financiamento, (v) sistema judicial, (vi) sistema fiscal, (vii) carga administrativa, (viii) barreiras à internacionalização e (ix) recursos humanos.

**Figura 25 – Medida de importância por domínio dos custos de contexto e dimensão da empresa, 2021**



Fonte: INE, IaCC, 2021

A medida de importância indica quão relevante é cada um dos domínios para as empresas inquiridas. Para o total das sociedades, o sistema fiscal, a carga administrativa e os recursos humanos foram as três dimensões às quais foi atribuída maior importância. De salientar que as grandes empresas atribuem maior importância do que as PME a todos os domínios, exceto ao início de atividade e ao financiamento. Quanto ao último, poderá indicar uma dificuldade das PME acederem a financiamento, quer através de crédito bancário – como fica evidenciado no último *Enterprise Survey* do Banco Mundial, no qual a percentagem de empresas portuguesas cujo pedido de empréstimo foi recentemente rejeitado (10,9%) estava acima da média da UE (6,6%) -, quer através de outro tipo de modalidades ainda pouco presentes em Portugal, como o acesso a capital de risco ou financiamento através de *private equity*.

No que se refere às medidas de política pública mais recentes, que visam o financiamento das empresas, são de destacar as principais medidas legislativas recentes.

Medida	Descrição	Legislação / Entrada em vigor	Benefícios
Programa Internacionalizar 2030	Estratégia ampla que pretende contribuir para a internacionalização da economia portuguesa intervindo nos seguintes eixos: a) <i>business and market intelligence</i> ; b) formação e qualificação de recursos humanos e do território; c) financiamento; d) apoio no acesso aos mercados e ao investimento em Portugal; e) desenvolvimento da marca "Portugal"; f) política comercial e custos de contexto.	Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2021, de 19 de março	Aumento das exportações de bens e serviços, o incremento do número de exportadores, o reforço do número de mercados de exportação, o crescimento do volume de investimento direto estrangeiro, o fortalecimento do investimento direto português no estrangeiro e o acréscimo do valor acrescentado nacional das exportações portuguesas, assim como da intensidade tecnológica e de conhecimento.

Medida	Descrição	Legislação / Entrada em vigor	Benefícios
Procede à revisão do regime jurídico das sociedades de investimento mobiliário para fomento da economia	Procede a uma alteração do regime jurídico sociedades de investimento mobiliário para fomento da economia para que deixem de ser qualificadas como organismos de investimento coletivo comuns, pondo deste modo termo a um estatuto que se revelou um sobrepeso para este tipo de veículo de investimento, passando a ser qualificadas como sociedades de investimento alternativo especializado.	Decreto-Lei n.º 72/2021, de 16 de agosto	Ao aumentar os canais de investimento disponíveis às PME, potencia e reforça o processo de recuperação económica pós-pandemia e reforça a diversificação das hipotéticas mecanismos de financiamento a que podem recorrer.
Fundo de Contragarantia Mútuo	Altera o Fundo de Contragarantia Mútuo através da inclusão das <i>Mid Cap</i> e <i>Small Mid Cap</i> como potenciais destinatárias de garantias individuais, com vista à promoção do investimento dinamizador do tecido empresarial e à criação de emprego.	Decreto-Lei n.º 12/2022, de 12 de janeiro	Ao incluir as <i>Mid Cap</i> e <i>Small Mid Cap</i> como potenciais destinatárias de garantias individuais prestadas pelo Fundo imprime-se um maior dinamismo no investimento dirigido ao tecido empresarial, à criação de emprego e consequentemente ao crescimento económico, essencialmente por via das componentes do investimento e das exportações.
Sistema de Incentivos à Inovação Empresarial	Regulamento o Sistema de Incentivos «Agendas para a Inovação Empresarial». Decorre da componente 5 do PRR - Capitalização e inovação empresarial.	Portaria n.º 43-A/2022, de 19 de janeiro	Intensificar o processo de inovação e a progressão nas cadeias de valor através da promoção de estratégias de clusterização e de dinâmicas de inovação colaborativa, com base em parcerias entre instituições científicas e tecnológicas e as empresas.
Sistema de Incentivos «Empresas 4.0»	Aprova o Regulamento do Sistema de Incentivos «Empresas 4.0» decorrente da componente 16 do PRR com o mesmo nome. Visa reforçar a digitalização das empresas de modo a recuperar o seu atraso face ao processo de transição digital em curso, concretizando medidas do Plano de Ação para a Transição Digital.	Portaria n.º 135-A/2022, de 1 de abril	Contribui para a digitalização da economia, ora através da adoção tecnológica por parte dos operadores económicos e pela digitalização dos seus modelos de negócio, ora através da sensibilização e capacitação dos trabalhadores e empresários.
Criação de modelo para a operacionalização de uma agência de crédito à exportação que integre o sistema de seguros de créditos com garantia do Estado	Cria uma agência de crédito à exportação visa apoiar a internacionalização da economia portuguesa, através do desenvolvimento da atividade de seguros de crédito com garantia do Estado, promovendo o acesso, por parte das empresas portuguesas, a um instrumento de financiamento orientado para o crescimento das exportações e para a diversificação dos mercados de exportação.	Despacho n.º 7662-A/2022, de 20 de junho	Ao continuar a ser desenvolvida a atividade de seguros de créditos com garantia do Estado, com vista a colmatar as falhas de mercado do setor segurador comercial, possibilita-se o acesso a estes por parte das empresas portuguesas, auxiliando-as na diversificação dos seus mercados externos e apoiando a sua internacionalização.

**Figura 26 – Indicador final de obstáculo por domínio dos custos de contexto para o total das sociedades, 2017 e 2021**

	Indicador de obstáculo		
	2017	2021	Δ '17-'21
<b>Indicador global</b>	3,05	3,09	↓ 0,04
<b>Início de atividade</b>	3,04	3,04	→ 0,00
<b>Licenciamentos</b>	3,43	3,47	↓ 0,04
<b>Indústrias de rede</b>	2,59	2,76	↓ 0,17
<b>Financiamento</b>	2,59	2,62	↓ 0,03
<b>Sistema judicial</b>	3,68	3,61	↑ -0,07
<b>Sistema Fiscal</b>	3,26	3,27	↓ 0,01
<b>Carga administrativa</b>	2,91	2,92	↓ 0,01
<b>Barreiras à internacionalização</b>	2,68	2,76	↓ 0,08
<b>Recursos humanos</b>	2,93	3,10	↓ 0,17

Fonte: INE, IaCC, 2021

Comparando o indicador final de obstáculo para o conjunto das sociedades, expressivo da importância e grau de dificuldade colocado por cada um dos nove domínios, constata-se que, em 2022, ocorreu um agravamento de todos face a 2019, exceto do início de atividade em que o valor se manteve e do sistema judicial em que se registou uma clara melhoria.

Neste domínio, salientam-se duas medidas de política pública que, configurando reformulações de cariz judicial, visam promover o dinamismo do ambiente de negócios.

Medida	Descrição	Legislação / Entrada em vigor	Benefícios
Transposição da Diretiva (UE) 2019/1023	Estabelece medidas de apoio e agilização dos processos de reestruturação das empresas e dos acordos de pagamento, transpõe a Diretiva (UE) 2019/1023, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, e altera o Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas, o Código das Sociedades Comerciais, o Código do Registo Comercial e legislação conexas	Lei n.º 9/2022, de 11 de janeiro	<p>Reestruturações mais ágeis que permitam aos devedores, possivelmente, continuar a exercer a sua atividade consoante alterações à sua estrutura de capital.</p> <p>Com a redução da morosidade dos processos relativos à reestruturação, à insolvência e ao perdão de dívidas, poderá ocorrer um acréscimo da taxa de recuperação de créditos.</p> <p>Uma maior celeridade na resolução destes processos incentiva os investidores estrangeiros a abrirem atividade em jurisdição portuguesa.</p>

Medida	Descrição	Legislação / Entrada em vigor	Benefícios
Simplificação dos processos de insolvência	Simplifica a tramitação do incidente de verificação do passivo e graduação de créditos no processo de insolvência.  Decorre da componente 18 do PRR - Justiça económica e ambiente de negócios.	Decreto-Lei n.º 57/2022, de 25 de agosto	Ao ser atribuída ao administrador da insolvência a responsabilidade de, conjuntamente com a lista de créditos reconhecidos, apresentar uma proposta de graduação destes, o juiz limitar-se-á, em caso de concordância e na falta de impugnações, a homologar ambos os documentos - o que permite uma tramitação mais ágil deste incidente.

Em direção oposta, quer no domínio das Indústrias de rede, quer no dos Recursos humanos, assiste-se a um crescimento de 0,17 valores no indicador de obstáculo. Neste hiato de quatro anos, as empresas percecionam maiores obstáculos à sua atividade na componente da Eletricidade e dos Combustíveis Líquidos, maioritariamente devido ao seu custo. Além da redução das taxas unitárias de ISP, releva-se a importante medida, coordenada entre o governo português e o governo espanhol, de rever temporariamente a fórmula de cálculo de um ajuste dos custos de produção de energia elétrica para os centros eletroprodutores termoelétricos, firmando o desacoplamento do preço do gás natural do Mercado Ibérico de Eletricidade (MIBEL).

Medida	Descrição	Legislação / Entrada em vigor	Benefícios
Mecanismo de ajuste dos custos de produção de energia elétrica no âmbito do Mercado Ibérico de Eletricidade (MIBEL)	Estabelece mecanismo excecional e temporário de ajuste dos custos de produção de energia elétrica no âmbito do MIBEL, através da fixação de um preço de referência para o gás natural consumido na produção de energia elétrica transacionada no MIBEL, com vista à redução dos respetivos preços.	Decreto-Lei n.º 33/2022, de 14 de maio	Atenuação dos impactos provocados pelo aumento do preço dos combustíveis nos diversos setores da atividade económica e nos consumos das empresas e das famílias.

Na dimensão dos recursos humanos, as empresas reportam, em 2021, maiores dificuldades na contratação de trabalhadores e no acesso a técnicos qualificados, dotando de ainda maior relevância programas como o *Tech Visa* que visam a obtenção e a fixação de talento estrangeiro em Portugal.

Sendo o Inquérito aos Custos de Contexto coetâneo à adoção das medidas sanitárias de contenção da pandemia Covid-19 e, por decorrência, das medidas de política pública de apoio às empresas para mitigar os impactos económicos e sociais dela resultantes, adicionou-se um novo domínio em relação às edições passadas visando aferir, entre outros, os obstáculos às empresas associados às formalidades exigidas pela candidatura às medidas/programas de apoio público.

**Figura 27 – Empresas para quais a complexidade de adesão às seguintes medidas de apoio constituiu um obstáculo elevado ou muito elevado ao acesso às mesmas, 2021**

	Micro	PME	Grandes
Layoff simplificado	10,1%	12,4%	10,9%
Apoio à retoma progressiva/Incentivo extraordinário à normalização da atividade económica/Apoio simplificado para microempresas	9,4%	10,3%	8,2%
Moratória ao pagamento de juros e capital de créditos já existentes	7,3%	7,8%	5,9%
Programa Apoiar: Apoiar.pt, Apoiar restauração e Apoiar + simples	7,9%	6,3%	1,9%
Programa Apoiar: Rendas	6,1%	4,1%	1,3%
Acesso a novos créditos com juros bonificados ou garantias do Estado	6,6%	8,6%	4,5%
Suspensão do pagamento de obrigações fiscais e contributivas	7,2%	5,7%	3,2%
Recuperação e Resiliência ("Next Generation")	6,2%	5,7%	4,1%

Fonte: INE, IaCC, 2021

Considerando que, idealmente, a conceção das medidas/programas de apoio público devia incentivar os empresários a recorrer a estes numa altura em que a aplicação das medidas restritivas ao movimento das pessoas e da regular atividade económica poderiam criar problemas financeiros às sociedades, os resultados do Inquérito aos Custos de Contexto permitem concluir que, dos programas de apoio, as empresas, independentemente da sua dimensão, apontaram o layoff simplificado como aquele que antepôs maiores dificuldades – também por ter sido o programa com maior alcance. De salientar, no entanto, que a percentagem de sociedades que reportam que a complexidade das medidas constituiu um obstáculo elevado ou muito elevado foi pouco expressiva, indicando que a estrutura dos programas e a formalização das candidaturas foi acessível o suficiente para que não colocasse barreiras maiores ao seu benefício.

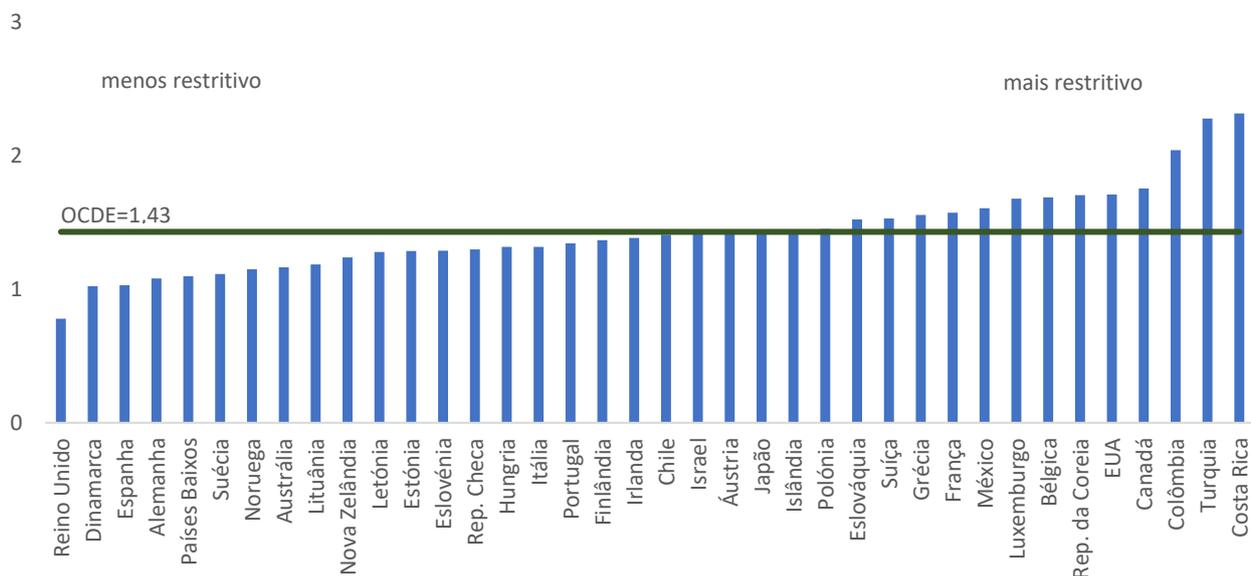
### 3. Regulamentação do Mercado

A intervenção pública na regulação do mercado justifica-se mediante imperfeições na concorrência que impeçam o mercado de alcançar condições tão próximas quanto possível da eficiência económica. Uma intervenção adequada requer o estabelecimento de medidas de ação pública que corrijam ou compensem as limitações do mecanismo de mercado mas, também, que melhorem o desempenho da economia. Neste sentido, destaca-se, por um lado, a importância da organização do Estado e de uma eficiente articulação entre os decisores públicos, de modo a garantir que as medidas de política económica a adotar sejam as mais adequadas e, por outro lado, que seja privilegiada a qualidade da intervenção e não tanto a sua dimensão.

A este respeito, a OCDE desenvolveu o *Product Market Regulation Index* (PMR), constituído por um conjunto de indicadores que aferem os ambientes regulatórios e de mercado nos 38 países da OCDE e em outros 11 países não membros da OCDE, permitindo avaliar em que medida as políticas públicas promovem ou inibem a concorrência em áreas de mercado em que a concorrência é determinante (quanto mais restritivas forem essas políticas maior será o PMR do país).

Os indicadores que concorrem para a determinação do PMR encontram-se agrupados em três áreas: (i) Controlo do Estado, (ii) Barreiras ao Empreendedorismo e (iii) Barreiras ao Comércio e ao Investimento. Neste contexto, é efetuada uma análise sucinta do desempenho do quadro regulamentar português, em cada uma destas áreas, complementada com informação de outros *rankings* internacionais e medidas de política pública com relevância para o desempenho de Portugal nesta matéria. O PMR tem sido publicado de cinco em cinco anos desde 1998, sendo a edição mais recente de 2018. Estando prevista nova edição em 2023, revisitam-se os resultados alcançados em 2018 como possível base comparativa para a análise de 2023. Portugal ficou classificado na 17.<sup>a</sup> posição no universo de 38 países da OCDE, descendo cinco posições face à edição de 2013, embora as alterações metodológicas executadas não permitam comparações entre as duas edições ao nível dos *scores* ponderados.

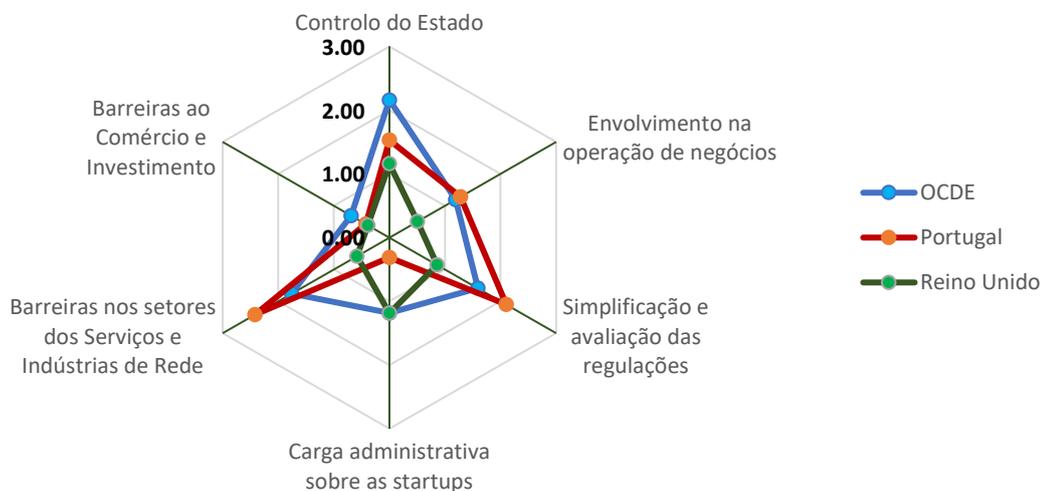
**Figura 28 – PMR, 2018**



Fonte: OCDE, PMR, 2018

Apesar de assumir uma pior classificação do que em 2013, Portugal – com uma 1,34 de pontuação - continua abaixo da média para a OCDE – 1,43 -, sugerindo que continua a pertencer ao grupo de países cuja regulação do mercado menos restritividades comporta.

Figura 29 – Pontuação de Portugal, melhor performer e OCDE no PMR, 2018



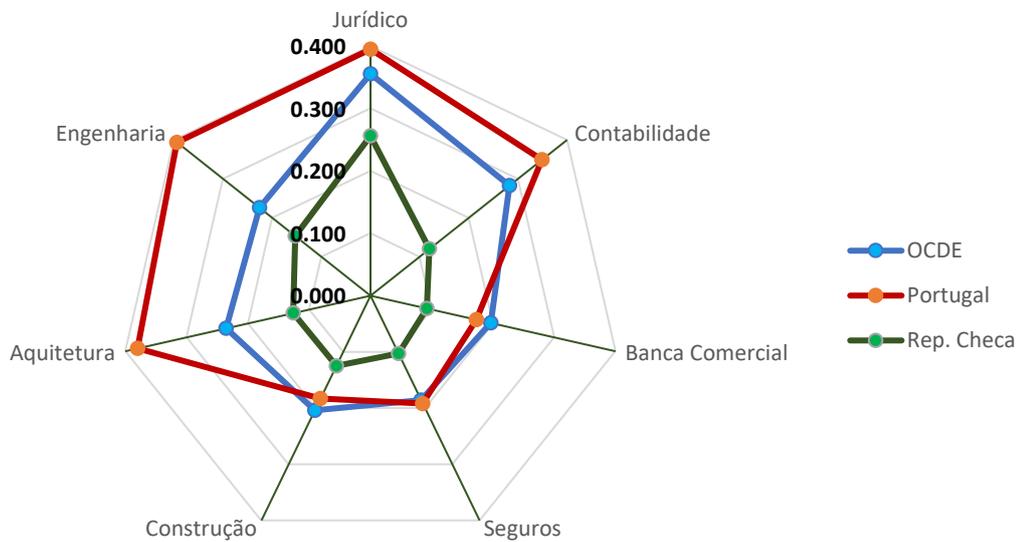
Fonte: OCDE, PMR, 2018

Portugal apresenta excelentes resultados na dimensão da Carga administrativa sobre as startups, não só melhores do que os registados pela OCDE mas também pelo Reino Unido – o primeiro classificado no índice -, indicando que o atual ambiente regulatório no que concerne à volumetria das obrigações burocrática é promotor da criação e *scale-up* das empresas.

Porém, Portugal apresenta valores de restritividade superiores à média da OCDE nas dimensões das Barreiras nos setores dos Serviços e Indústrias de Rede, e na Simplificação e avaliação das regulações. Portugal continua a apresentar algumas disfunções na componente da Aferição do impacto das regulações sobre a competição, problema já identificado pela Comissão Europeia no relatório *Public Administrations in the EU Member States (2020)*, de acordo com o qual Portugal sustenta níveis abaixo da média em relação às avaliações de impacto regulatório das *primary laws* – leis que dependem de uma aprovação em sede parlamentar - e uma insuficiente avaliação *ex post* das medidas regulatórias aplicadas.

Quanto às Barreiras nos setores dos Serviços e Indústrias de Redes, estas estão particularmente presentes no setor dos Serviços. Será relevante incidir com maior detalhe sobre este setor através do *Services Trade Restrictiveness Index*, índice também desenvolvido pela OCDE, permitindo obter informação adicional acerca da liberalização do comércio em grandes setores dos Serviços nas diferentes economias. Em 2021, Portugal divergia da média para a OCDE nos domínios dos serviços de *market bridging* – compostos pelos setores Jurídico, Banca Comercial, Contabilidade e Seguros – e dos serviços de infraestruturas físicas – que inclui os setores da Arquitetura, Construção e Engenharia.

**Figura 30 – Pontuação de Portugal, melhor performer e OCDE no STRI, 2021**



Fonte: OCDE, STRI, 2021

Em grande parte, estes resultados são influenciados pelas restrições aplicadas ao livre exercício de profissões liberais. Não obstante, foi este ano aprovado na generalidade um Projeto de Lei<sup>10</sup> que pretende reformular a moldura jurídica subjacente às modalidades e natureza da intervenção das Ordens Profissionais. Entre outros, o Projeto de Lei tem como objetivo colocar limitações ao período temporal dentro do qual deve decorrer o estágio profissional e a obrigação das Ordens reconhecerem as qualificações atribuídas por instituições de ensino estrangeiras se elas já forem reconhecidas em Portugal, revendo a prática de reciprocidade que vinha a vigorar. No mesmo sentido, tem como objetivo eliminar restrições que atualmente afetam a possibilidade de controlo e gestão de sociedades nos setores jurídico, de auditoria e contabilidade.

Neste âmbito, destacam-se as seguintes medidas de política pública relativas à regulação do setor dos serviços e exercício de profissões liberais:

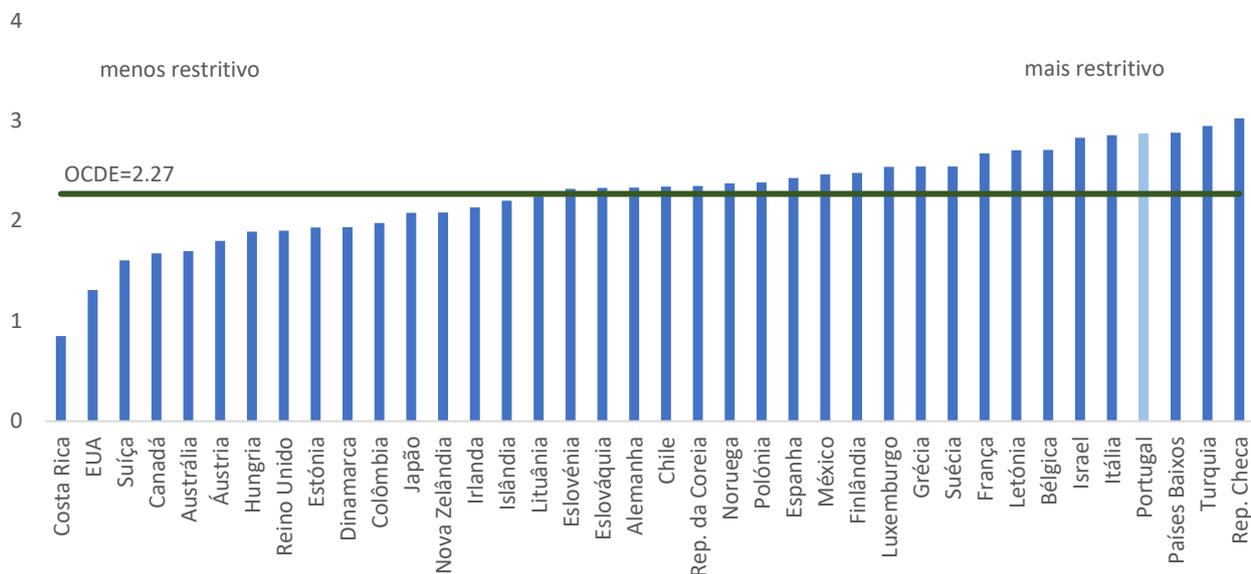
Medida	Descrição	Legislação / Entrada em vigor	Benefícios
Transposição da Diretiva (EU) 2018/958	Estabelece o regime de acesso e exercício de profissões e de atividades profissionais e o regime aplicável à avaliação da proporcionalidade prévia à adoção de disposições legislativas que limitem o acesso a profissão regulamentada, ou a regulamentar, ou o seu exercício.	Lei n.º 2/2021, de 21 de janeiro	Reduz o escopo de restrições legalmente permissíveis de serem aplicadas pelas Ordens Profissionais em matéria de entrada e exercício de profissões regulamentadas.

<sup>10</sup> Projeto de Lei N.º 108/XV/1, aprovado na generalidade a 30 de junho de 2022 (baixou à comissão da especialidade - Comissão de Trabalho, Segurança Social e Inclusão).

Medida	Descrição	Legislação / Entrada em vigor	Benefícios
Quarta alteração à Lei n.º 9/2009, de 4 de março, que transpõe a Diretiva (EU) 2015/36	Procede à simplificação dos procedimentos associados ao reconhecimento das qualificações profissionais.	Lei n.º 31/2021, de 24 de maio	Reforça o princípio de liberdade de circulação dos cidadãos do Espaço Económico Europeu, mas também de Estados terceiros, ao simplificar o procedimento de reconhecimento de qualificações permitindo que exerçam a sua atividade profissional sem a exigência de procedimentos administrativos mais onerosos.
Alteração do regime da concorrência, do regime das práticas individuais restritivas do comércio e do regime das cláusulas contratuais gerais	<p>Impede que um dado operador que desempenhe funções de intermediário no âmbito do fornecimento de bens ou serviços de alojamento em empreendimentos turísticos ou estabelecimentos de alojamento local, imponha cláusulas contratuais que obriguem os operadores económicos a garantir que o intermediário oferece ao mercado o bem ou serviço ao melhor preço.</p> <p>Quanto às práticas restritivas do comércio visa impedir-se um intermediário de apresentar um preço mais reduzido a empresas ou consumidores através da devassa da comissão acordada com o fornecedor do produto ou serviço.</p>	Decreto-Lei n.º 108/2021, de 7 de dezembro	Cria condições para o mercado em que as empresas turísticas exercem a sua atividade, funcione de forma equilibrada e concorrencial.

Em relação ao mercado de trabalho, a OCDE publica os indicadores da proteção do emprego, nomeadamente por referência aos requisitos procedimentais antes que a notificação de despedimento seja executada, ao período de notificação e indemnização, à moldura regulatória face a despedimentos injustificados e à aplicação dessa mesma regulação. O indicador *Strictness of Employment Protection – individual and collective dismissals (regular contracts)*, da OCDE, permite avaliar a proteção dos trabalhadores com contrato permanente face à eventualidade de despedimentos coletivos ou individuais.

**Figura 31 – Strictness of Employment Protection – individual and collective dismissals (regular contracts), 2019**



Nota: Versão 4 (2013-2019)

Fonte: OCDE, Employment Protection Legislation Database, 2019

Neste contexto, Portugal posiciona-se como o quarto país da OCDE com a legislação laboral menos flexível. O nível de restritividade poderá ser contraproducente pois, tal como alerta a OCDE no *Employment Outlook 2020*, uma maior rigidez na proteção dos contratos a tempo indeterminado não raras vezes se traduz numa maior rigidez das leis que regulamentam a contratação de trabalhadores a termo ou através de contrato temporário, reforçando a segmentação do mercado de trabalho.

A este propósito, o Acordo de Médio Prazo de Melhoria dos Rendimentos, dos Salários e da Competitividade, assinado em outubro de 2022 pelo Governo e os parceiros sociais, prevê o aumento da compensação por cessação de contrato de trabalho para 14 dias nas situações de despedimento coletivo ou extinção do posto de trabalho, o que poderá concorrer para a dificuldade de as empresas dispensarem os trabalhadores com contratos por tempo indeterminado.

#### 4. Eficiência do Mercado e Competitividade

A eficiência económica é um conceito que se centra no custo de produção de uma economia e refere-se à utilização efetiva dos recursos de um país para maximizar a produção de bens e serviços. A competitividade de uma economia vai além da compreensão e análise de eficiência económica, uma vez que acrescem fatores de natureza política, social e cultural, que afetam o modo como os países gerem a totalidade de seus recursos e as competências para aumentarem o seu bem-estar. Os países mais competitivos apresentam um contexto que é reforçado por uma estrutura e por instituições eficientes, apoiadas por políticas públicas que atraem investimento e incentivam a competitividade das empresas.

Uma concorrência de mercado saudável, tanto ao nível interno como externo, é importante para impulsionar a eficiência do mercado de bens e, por conseguinte, a produtividade das empresas, garantindo que as empresas mais eficientes - as que produzem os bens procurados pelo mercado -, são aquelas que prosperam. A eficiência do mercado também depende de condições da procura, tais como orientação para o cliente e sofisticação do comprador. Por razões culturais ou históricas, os clientes podem ser mais exigentes em alguns países do que noutros, podendo criar uma importante vantagem competitiva, na medida em que forçam as empresas a serem mais inovadoras e orientadas para o cliente e, assim, impõem a disciplina necessária para que a eficiência seja alcançada no mercado.

O WCR, do IMD, afere a Eficiência empresarial das economias, ou seja, em que medida o ambiente nacional incentiva as empresas a atuarem de forma inovadora, lucrativa e responsável. Para isso analisa a produtividade e eficiência do país, o mercado de trabalho, as finanças, as práticas de gestão e as atitudes e valores predominantes.

**Figura 32 – Posição de Portugal no fator Eficiência das Empresas e suas subdimensões, 2019-2022<sup>11</sup>**

	Rank '19 (#63)	Rank '20 (#63)	Rank '21 (#64)	Rank '22 (#63)	Δ19-22
<b>Eficiência das Empresas</b>	45	41	38	42	↑3
<b>Produtividade e Eficiência</b>	41	44	42	45	↓-4
<b>Mercado laboral</b>	43	44	42	48	↓-5
<b>Financiamento</b>	47	44	45	39	↑8
<b>Práticas gestionárias</b>	54	52	51	56	↓-2
<b>Atitudes e Valores</b>	31	24	30	31	→0

Fonte: IMD, World Competitiveness Ranking, 2022

Assim, segundo este *ranking* de competitividade mundial, na edição de 2022, Portugal ocupa a 42.<sup>a</sup> posição, num universo de 63 economias, em termos de Eficiência das Empresas. Este posicionamento resulta da fraca avaliação obtida pelo país em qualquer um dos domínios que compõem este pilar: desde o 56.<sup>o</sup> lugar no indicador Práticas gestionárias, até o 45.<sup>o</sup> na Produtividade e Eficiência.

O resultado menos positivo ao nível da produtividade poderá derivar das restrições colocadas durante o período pandémico. No que se refere a Portugal, uma economia onde o turismo desempenha um papel de maior relevo no tecido económico nacional, e considerando as políticas públicas de manutenção de emprego, tal como o já mencionado esquema de layoffs simplificados, este contexto terá contribuído para uma menor produtividade do trabalho medido pelo valor acrescentado bruto gerado por cada unidade de pessoal ao serviço.

<sup>11</sup> Data de realização dos *Executive Opinion Surveys*.

No entanto, merece destaque o progresso realizado no domínio do Financiamento, com Portugal a ascender oito posições desde 2019 para o 39.º lugar. Face às dificuldades de acesso ao financiamento, em especial as PME, anteriormente identificadas neste documento, do ponto de vista de um exercício comparativo a nível internacional (*benchmarking*), essas condições pouco se degradaram neste período. O *Executive Opinion Survey* publicado pelo Fórum Económico Mundial que tem vindo a servir de base ao *World Competitiveness Ranking*, evidencia a evolução favorável das perceções dos empresários nacionais quanto à facilidade de financiarem as suas sociedades, com Portugal a melhorar a sua pontuação de 3,73<sup>12</sup>, em 2017-2018, para 4,28, em 2020-2021, subindo 31 posições no *ranking* e posicionando-se no 46.º lugar.

O WCR também avalia a Eficiência Governamental, i.e., até que ponto as políticas governamentais são favoráveis à competitividade. Entre os fatores que compõem este pilar estão as Finanças Públicas, a Política Fiscal, o Quadro Institucional, a Legislação Empresarial e o Quadro Social. De acordo com o WCR, o desempenho relativo de Portugal quanto à Eficiência Governamental deteriorou-se na edição de 2022, face à edição de 2019, da qual resultou uma queda de seis posições - do 37.º para o 43.º lugar entre 63 economias.

**Figura 33 – Posição de Portugal no fator Eficiência do Estado e suas subdimensões, 2019-2022<sup>13</sup>**

	Rank '19 (#63)	Rank '20 (#63)	Rank '21 (#64)	Rank '22 (#63)	Δ19-22
<b>Eficiência do Estado</b>	37	34	38	43	↓-6
<b>Finanças Públicas</b>	53	46	54	50	↑3
<b>Polícia Fiscal</b>	51	53	53	56	↓-5
<b>Quadro Institucional</b>	40	35	35	39	↑1
<b>Legislação Empresarial</b>	19	22	27	30	↓-11
<b>Quadro Social</b>	26	22	20	20	↑6

Fonte: IMD, World Competitiveness Ranking, 2022

Analisando os resultados obtidos nas subdimensões verifica-se que as Finanças Públicas e a Política Fiscal se mantêm enquanto áreas em que Portugal é relativamente menos competitivo, embora se registre uma evolução positiva, ainda que ténue, desde 2019. Portugal regrediu substancialmente na Legislação Empresarial, uma subdimensão quase composta na sua totalidade por indicadores analisados através de inquérito, que pretende captar as perceções de vários stakeholders nacionais, nomeadamente de empresários, sugerindo assim que a imagem dos inquiridos acerca a legislação que impera sobre o ambiente de negócios se tem vindo a degradar, resultados que vêm ao encontro dos contributos que o IMD divulga para o corrente ano, designadamente de se promover uma estratégia nacional direcionada para a inovação empresarial que possibilite o reforço da sua competitividade a nível internacional enquanto mantém uma aposta firme na dupla transição – verde e digital.

<sup>12</sup> Aplica-se uma escala ordinal de 1-7, em que 1 traduz a perceção mais desfavorável e 7 a mais favorável.

<sup>13</sup> Data de realização dos *Executive Opinion Surveys*.