

DESBLOQUEAR O CRESCIMENTO DE PORTUGAL

REFORMAS ESTRUTURAIS E DESAFIOS À IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS ECONÓMICAS

Nuno Palma

(Universidade de Manchester)

James A. Robinson

(Universidade de Chicago)

Tradução da obra

“Unlocking Portugal’s Growth: Structural Reforms and Political Economy Challenges”

um estudo independente encomendado por

CIP-Confederação Empresarial de Portugal e IDL-Instituto Amaro da Costa

Sumário Executivo

Há três décadas que o crescimento e a produtividade de Portugal têm sido decepcionantes e distribuídos de forma desigual entre setores e regiões. O modelo dominante assenta em grandes transferências da União Europeia que cofinanciam o investimento público e privado, bem como o consumo, num vasto setor não transacionável protegido por rendas e barreiras à entrada, num Estado com fraca capacidade de execução e exposto à captura regulatória, numa justiça administrativa e fiscal lenta, em mercados de trabalho segmentados, e em poucas recompensas para a excelência profissional. Em conjunto, estas características estrangulam o investimento, impedem as empresas de ganhar escala, e resultam na divergência face à UE.

A Portugal não falta diagnósticos nem longas listas de reformas desejáveis; falta-lhe uma forma de as concretizar. O nosso argumento central é que um programa de reformas com dezenas de prioridades não tem nenhuma, e que a saída passa por organizar todo o esforço em torno de uma única prioridade da qual as restantes decorrem. Essa prioridade é um Estado que cumpre a palavra dada — um Estado que entrega aos cidadãos e às empresas aquilo a que está legalmente obrigado, a tempo. Resumimo-la numa frase: **Portugal a horas**. A sua força está em não ser uma reforma entre muitas, mas uma alavanca com ligações: o Estado não consegue cumprir os seus próprios prazos sem contratação por mérito, sem melhores incentivos para os funcionários públicos, sem tribunais eficientes e sem concorrência que reduza os custos dos fatores de produção dos serviços que tem de prestar. Cumprir esta prioridade única arrasta, portanto, o pacote mais alargado — concorrência e neutralidade regulatória, uma administração meritocrática, reguladores e empresas públicas reformados, uma fiscalidade mais simples e favorável ao investimento, custos urbanísticos e de licenciamento mais baixos, e I&D aplicada concentrada nos setores transacionáveis. Sugerimos que o executivo anuncie a sua intenção de concentrar esforços, de forma obsessiva, numa única métrica: **os tribunais devem proferir uma decisão em todos os processos num prazo de 90 dias**. O progresso rumo

a este objetivo pode ser monitorizado e feito cumprir através do Conselho Superior da Magistratura, e reportado semanalmente ao Presidente da República e ao público.¹

A política tem sido a restrição vinculativa à reforma. As perdas decorrentes da alteração do statu quo concentram-se nos que já usufruem de rendas; os ganhos são difusos e chegam mais tarde, incluindo para os jovens e para quem ainda não nasceu. A paralisia daí resultante é um equilíbrio, não uma lei da natureza. Pode ser alterada mudando aquilo que os eleitores decisivos consideram ser do seu interesse — através de uma narrativa de justiça já aceite pelo público, isolando as coligações restritas que bloqueiam a reforma e identificando-as como defensoras de privilégios privados contra o interesse nacional comum, enquanto se sequenciam as mudanças de forma que vitórias visíveis e precoces construam a coligação que torna possíveis as mudanças mais difíceis, mais tarde. As reformas devem ser ordenadas, compensadas quando necessário, e ancoradas em compromissos e marcos transparentes. Prosseguida desta forma, dentro das normas democráticas, esta agenda pode gerar salários mais altos, melhores perspetivas para as gerações mais jovens, um crescimento mais resiliente — e, crucialmente, resistir a uma futura reversão de motivação política.

Agradecimentos

Este estudo não existiria sem o convite que recebemos de Armindo Monteiro e de Manuel Monteiro.

Estamos também gratos aos académicos, políticos, e líderes empresariais que dedicaram tempo a discutir connosco vários aspetos deste relatório. Por fim, agradecemos às treze pessoas que entrevistámos pela partilha das suas perspetivas.

O conteúdo deste estudo é da exclusiva responsabilidade dos autores.

Índice

Introdução: **Portugal a horas**

Parte I — Contexto: onde Portugal se encontra, e porquê

1. Uma trajetória dececionante
2. Estruturas institucionais: justiça, administração e regulação
3. Capital humano, I&D e transições digitais
4. Finanças públicas, fiscalidade e investimento
5. Principais bloqueios

Parte II — As reformas que a prioridade exige

6. O Estado a horas: tribunais e prazos
7. Mérito e concorrência: a maquinaria por detrás do prazo
8. Espaço fiscal: impostos, o património público e os fundos da UE

Parte III — O que bloqueia as reformas e como as desbloquear

9. A prioridade única: o indicador principal e os seus KPI
10. Reformas endógenas à prioridade
11. Sementes para o futuro: direitos adquiridos e compensação
12. Reflexões finais sobre como alcançar **Portugal a horas**

Referências

Apêndice: entrevistas a líderes empresariais

Notas finais

Introdução: Portugal a horas

Portugal enfrenta uma catástrofe silenciosa — não uma crise súbita, mas uma degradação estrutural lenta. É este o Problema Português. Considerem-se três cenas que o retratam.

Uma empresa contesta uma liquidação fiscal que considera errada. O proprietário recorre aos tribunais administrativos. O tempo até à primeira decisão: mais de dois anos. Se o processo for para o tribunal de recurso, o tempo adicional de resolução esperado ultrapassa os 1000 dias: cinco vezes a mediana europeia. Uma decisão final do Supremo Tribunal Administrativo pode demorar quase uma década.² Entretanto, o Estado pode penhorar bens. A empresa tem de imobilizar capital em provisões. A incerteza congela as decisões de investimento. Portugal tem um dos piores tempos de resolução para processos administrativos de toda a União Europeia. Uma justiça atrasada durante tanto tempo não é apenas lenta; funciona como um imposto sobre quem ousa desafiar o Estado.

Considere-se agora uma jovem professora, excecional segundo qualquer medida de resultados em sala de aula, que se candidata para lecionar numa escola em Lisboa. Perde a colocação para uma colega que nunca conheceu. A razão: essa colega formou-se uma década antes, acumulando mais pontos por tempo de serviço. No sistema centralizado de colocação de professores em Portugal, aquilo que se faz com os alunos na sala de aula é irrelevante para o local onde se leciona. A ordenação que decide o seu destino é uma fórmula: a nota de curso — fixada no dia em que se formou — mais a antiguidade. O mérito, em qualquer sentido vivo da palavra, não desempenha qualquer papel. Por esta razão, entre outras, os alunos portugueses ficam em último lugar na UE a matemática e ciências.³

Por fim, considere-se quem dirige as instituições económicas mais poderosas de Portugal. O Governador do Banco de Portugal, os presidentes do regulador da energia, da autoridade da concorrência — nenhum destes cargos é preenchido através de concursos públicos abertos, com júris independentes, critérios publicados ou lis-

tas restritas transparentes. São nomeações políticas diretas. Não existe qualquer mecanismo que garanta que o melhor candidato obtém o lugar, nem qualquer responsabilização caso o seu desempenho seja fraco. As agências reguladoras portuguesas não são governadas de forma independente; são geridas politicamente, e os resultados mostram-no.

Estas não são três falhas isoladas. São três faces de uma única falha: um Estado que não cumpre a palavra dada. Em cada uma destas cenas, o Estado não entrega aquilo que deve — uma colocação justa, uma decisão atempada, uma nomeação honesta — porque está organizado em torno de pessoas do costume, da antiguidade e da discricionariedade política, em vez do desempenho, da concorrência e do mérito. O resultado tem sido três décadas de estagnação. O PIB per capita de Portugal rondava os 90% da média da UE na década de 1990; hoje caiu para cerca de 75%. O país não se limitou a falhar a convergência com os padrões europeus — divergiu deles.

Este relatório trata de como inverter essa situação. A tentação, num documento como este, é responder à estagnação com um longo catálogo de tudo o que deveria mudar. Resistimos a essa tentação. Como argumenta Michael Barber, com base na sua experiência de execução governamental, uma administração que persegue tudo não alcança praticamente nada; os reformadores eficazes fixam-se numa única prioridade dominante e dobram a máquina do Estado para a cumprir.⁴ Park Chung-hee conduziu a transformação da Coreia do Sul em torno de um único objetivo — as exportações —, com os números do dia anterior sobre a sua secretária todas as manhãs, delegando ao longo da cadeia de comando as reformas de apoio em competências, tecnologia e crédito a quem tinha de as produzir. Álvaro Uribe reorganizou a Colômbia em torno de um único objetivo de segurança: derrotar a guerrilha marxista.

A prioridade número um de Portugal deveria ser um Estado que cumpre a palavra dada: que faz aquilo a que está legal e esperadamente obrigado, e a tempo. Os tribunais têm de tomar decisões atempadas. Tudo o que se segue — o diagnóstico, as reformas, a sequenciação — será organizado em torno deste objetivo e das refor-

mas que ele arrasta atrás de si. Ao longo de todo o relatório, tratamos a execução como indissociável da conceção: não faz sentido prescrever políticas sem perguntar se são compatíveis com os incentivos existentes, dadas as instituições portuguesas e os incentivos privados que os políticos enfrentam.⁵

Vários estudos anteriores debruçaram-se sobre a competitividade da economia portuguesa, e alguns sugeriram diversas reformas institucionais ou eleitorais. Não podemos aqui apresentar uma revisão exaustiva da literatura. Em vez disso, para sublinhar em que medida o presente estudo difere dessas tentativas, destacamos as conclusões de um estudo ambicioso, o chamado Relatório Porter, de meados da década de 1990.⁶ Esse estudo mostra que algumas questões centrais da economia portuguesa se mantiveram inalteradas ao longo de décadas. Mas, e isto é importante para os nossos objetivos, ilustra também os perigos de dar recomendações prescritivas sem considerar os incentivos políticos à sua implementação — um perigo raramente considerado noutras propostas de reforma, e que procurámos evitar no presente relatório.⁷

O relatório Porter defendia que o modelo de crescimento então vigente em Portugal — assente em custos de mão de obra relativamente baixos, na expansão de infraestruturas e na estabilização macroeconómica — estava a esgotar-se, e que a convergência de longo prazo exigiria crescimento da produtividade, modernização das empresas, desenvolvimento de clusters e fundações microeconómicas mais sólidas para a competitividade. O relatório identificou fragilidades nas competências, na gestão, na inovação, nas ligações com fornecedores e na qualidade do ambiente de negócios, recomendando que Portugal apostasse nos clusters já existentes — como o calçado, o turismo, o vinho, o setor automóvel, a malha e os produtos de madeira — em vez de imitar modelos estrangeiros. A mensagem central do relatório era que Portugal não podia contar com salários baixos, políticas macroeconómicas, despesa e investimento em infraestruturas, ou ambições genéricas de “alta tecnologia”

para recuperar terreno; precisava, isso sim, de aumentar a produtividade modernizando as empresas, reforçando os clusters e melhorando o ambiente de negócios.

A trajetória de Portugal desde a década de 1990 confirmou em parte a análise de Porter. O país modernizou de facto alguns clusters orientados para a exportação, nomeadamente o calçado e o turismo. Mas seguiu apenas muito parcialmente a agenda de Porter: não superou, no essencial, as restrições estruturais à competitividade identificadas no relatório. A fragilidade central apontada por Porter — o fraco crescimento da produtividade face a economias europeias e da OCDE mais ricas — permanece por resolver. Avaliações recentes da OCDE e da Comissão Europeia continuam a sublinhar as dificuldades de Portugal em fazer crescer as empresas, impulsionar a inovação, reduzir as disparidades regionais e sustentar um crescimento mais forte da produtividade. Defendemos que a razão para este fracasso foi política: a estrutura de incentivos institucionais existente não estava bem concebida para garantir a implementação das reformas.

A Parte I diagnostica as razões da estagnação portuguesa. Lemos a economia através da prioridade única, ordenando as suas falhas segundo a forma como obstruem um Estado que cumpre a palavra dada: primeiro, a lentidão e a imprevisibilidade do próprio Estado — a justiça administrativa e fiscal, o licenciamento; depois, a ausência de mérito e de capacidade de execução na administração e nos reguladores; depois, a fraca concorrência e as rendas entrincheiradas do setor não transacionável; e, por fim, as pressões do capital humano, fiscais e demográficas que as agravam. O relato aqui apresentado é descritivo; as reformas surgem mais adiante.

A Parte II deriva as reformas a partir da prioridade, em vez de as enumerar. Uma reforma só aí é admitida se o compromisso dos 90 dias não puder ser cumprido sem ela.⁸ Primeiro, uma justiça mais rápida e previsível; depois, o licenciamento e a administração sujeitos ao relógio; depois, o mérito na contratação, na avaliação e nas nomeações; depois, a concorrência para baixar os custos dos fatores de produção dos serviços que o Estado tem de prestar; e, por fim, o espaço fiscal — uma fiscali-

dade mais simples e favorável ao investimento, um patrimônio público produtivo e fundos da UE mais bem utilizados — que tudo isto financia. As reformas desejáveis por outras razões, nas escolas, nas universidades e na saúde, são remetidas para a Parte III, onde mostramos como plantá-las como sementes.

A Parte III debruça-se sobre o porquê de as reformas estarem bloqueadas e sobre como desbloqueá-las. Para evitar ser arquivado como os relatórios que o precederam, este documento vai além do aconselhamento puramente prescritivo — aceitando por vezes soluções de segundo melhor — e trata o equilíbrio do eleitor mediano como algo de que se deve sair, e não que se deva obedecer. Agrupamos as nossas reformas em dois grupos: primeiro, a reforma principal: **a prioridade do Estado deve ser garantir que, no prazo de 90 dias após a entrada de um processo, os tribunais proferem uma decisão.** Isto não acontecerá da noite para o dia, mas anunciar este objetivo com antecedência é importante para o seu sucesso.⁹ O progresso pode ser medido ao longo do tempo, e o objetivo pode ser apresentado politicamente como uma questão de justiça — diz respeito ao cumprimento do contrato social. Alcançar este sucesso terá múltiplas implicações e forçará endogenamente outras reformas. Por exemplo, se os tribunais decidirem realmente de forma atempada, então qualquer pessoa que não obtenha resposta do Estado poderá recorrer aos tribunais por incumprimento das suas obrigações; a expectativa de que isto possa acontecer antecipará um conjunto de reformas destinadas a aumentar a eficácia do Estado, tanto central como local. Embora façamos algumas sugestões concretas sobre formas de implementar esta política, sublinhamos também que o experimentalismo é bem-vindo: desde que os governos se comprometam a fazer cumprir o contrato social desta forma, um processo de tentativa e erro é potencialmente saudável. O que é fundamental é reportar regularmente o progresso rumo ao objetivo — sugerimos que seja semanalmente — de modo a tornar o fracasso ou o sucesso publicamente observável, e politicamente responsabilizável.

Todo o esforço político deve concentrar-se em garantir o sucesso desta métrica principal única. Sugerimos reformas adicionais e opcionais que podem também contribuir para a competitividade de longo prazo de Portugal, mas que têm de ser semeadas. Uma análise de economia política produz estratégias concretas de viabilidade: compensação dos perdedores, compromisso credível, construção de coligações e âncoras europeias. Apresentamos uma sequência específica que começa com reformas de custo de curto prazo negligenciável, mas que fixam uma mudança difícil de reverter.

Todo este edifício assenta numa única narrativa que um governo pode assumir com credibilidade — **Portugal a horas** — que torna a concretização das restantes reformas o preço a pagar por honrar o lema: tal como os cidadãos têm de pagar os seus impostos a tempo, também o Estado deve prestar os seus serviços a tempo.

Parte I — Contexto: onde Portugal se encontra, e porquê

Nesta parte diagnosticamos as causas do fraco desempenho económico de Portugal nas últimas décadas. Ordenamos o diagnóstico segundo a prioridade única que organiza todo o relatório — um Estado que cumpre a palavra dada —, partindo das falhas que mais diretamente impedem o Estado de cumprir a tempo, passando pela ausência de mérito e de concorrência que as sustentam, até às pressões fiscais e demográficas que as agravam.

1. Uma trajetória dececionante

Portugal tem sido o país mais pobre da Europa Ocidental há mais de dois séculos.¹⁰ Houve convergência com o núcleo europeu ao longo do século XX, mas as últimas décadas têm sido marcadas pela estagnação e pelo regresso da divergência.¹¹ Enquanto na década de 1990 o PIB per capita de Portugal correspondia a cerca de 90% da média da UE, hoje esse valor corresponde apenas a cerca de 75%.¹² O país registou uma recuperação cíclica na sequência da crise da dívida soberana da área do euro e da pandemia de COVID-19, com o desemprego a cair e as exportações a expandirem-se. Ainda assim, o crescimento económico per capita mantém-se modesto, e a produtividade do trabalho continua baixa e estagnada face aos pares europeus (Figura 1).

A falta de convergência com as regiões mais ricas da UE, e o atraso face a grande parte da Europa Central e de Leste, reflete impedimentos estruturais relacionados com a natureza das instituições nacionais e com a escala limitada nos setores transacionáveis de elevado valor acrescentado. A economia apresenta um setor não transacionável de dimensão considerável, onde a concorrência é altamente imperfeita.¹³ Portugal beneficiaria de uma simplificação dos requisitos administrativos para a criação de novas empresas e do reforço dos mecanismos de avaliação do impacto da regulação nova e existente; o país situa-se abaixo da média da OCDE, com os problemas mais evidentes nas barreiras à entrada nos serviços profissionais, no comércio a retalho (distribuição e medicamentos), na transparência do lóbi, e numa

fraca avaliação do impacto na concorrência, bem como na consulta às partes interessadas.¹⁴ Setores como a banca, a energia, a construção e a distribuição beneficiam da proximidade ao poder político, o que origina rendas elevadas e uma regulação independente inadequada. É comum que as empresas prosperem através de relações próximas com responsáveis governamentais — obtendo vantagens como subsídios, regulação favorável ou contratos em troca de apoio político ou favores pessoais. A captura regulatória e as portas giratórias são frequentes: há indivíduos que alternam entre funções de legislador ou regulador e cargos nas indústrias que anteriormente supervisionavam. Portugal é, em larga medida, um Estado corporativista, com traços claros de capitalismo de compadrio.¹⁵

Figura 1. Produtividade comparada do trabalho em Portugal face à UE+3.¹⁶



Mesmo nos raros casos em que são aplicadas coimas a cartéis, a lentidão do sistema de justiça faz com que, após anos de litígio, os processos acabem por ser anulados, não pelo mérito, mas por motivos processuais ou de prescrição associados à própria duração do processo.¹⁷ A autoridade da concorrência já alertou que processos no valor de centenas de milhões correm repetidamente o risco de prescrever.¹⁸ Grandes empresas de energia e de retalho (por exemplo, supermercados) evitam re-

gularmente pagar coimas na ordem dos milhões, graças a ações judiciais e à passagem do tempo.¹⁹

Além disso, é comum a captura privada de segmentos do Estado. O investimento público tem sido fortemente cofinanciado por fundos da UE, que nos últimos anos financiaram 90% do investimento público total, introduzindo riscos de risco moral em torno da seleção e avaliação dos projetos.²⁰ O desempenho exportador, embora tenha melhorado, concentra-se em setores de valor acrescentado baixo a médio, com sofisticação tecnológica insuficiente e escalabilidade limitada para além de determinados nichos.²¹

Em Portugal, a entrada no euro esteve associada a um boom temporário impulsionado por grandes entradas de capital e por taxas de juro reais baixas, que alimentaram a procura interna, o aumento dos salários, e uma perda de competitividade, a par de défices persistentes da balança corrente.²² Além disso, a Política de Coesão e outros fundos da UE geraram um boom no preço relativo dos bens não transacionáveis, prejudicando o setor exportador, e impediram a realização de reformas.

Adicionalmente, a taxa de fecundidade em Portugal situa-se em torno de 1,40 filhos por mulher — bem abaixo do nível de reposição de 2,1, e entre os mais baixos da UE —, o que representa uma séria ameaça, a longo prazo, à sustentabilidade da segurança social, das finanças públicas e do próprio Estado social. À medida que a população em idade ativa diminui e a proporção de cidadãos idosos aumenta, a base contributiva do sistema de pensões (de repartição) erode-se, enquanto a despesa com saúde e reformas aumenta, criando um aperto fiscal estrutural que ajustamentos de política incrementais dificilmente resolverão.

2. Estruturas institucionais: justiça, administração e regulação

Portugal apresenta níveis fracos de governação e instituições deficientes (pelo menos no contexto europeu), tal como medido pelo Índice Europeu de Qualidade de Governo, pelo Índice do Estado de Direito (Rule of Law Index) e pelos Indicadores

Mundiais de Governação do Banco Mundial, que abrangem matérias como o controlo da corrupção, a eficácia governativa, a qualidade regulatória, o Estado de direito e a voz e responsabilização.²³

Em Portugal, os reguladores de setores não transacionáveis fundamentais — energia, transportes, banca, certas profissões — enfrentam riscos de captura e revelam uma eficácia limitada em garantir mercados contestáveis e uma regulação neutra ou independente.²⁴ O setor não transacionável está inflacionado pela disponibilidade generalizada de fundos da UE e apresenta margens consideravelmente mais elevadas do que o setor transacionável, que é disciplinado pelo comércio internacional.²⁵ Os resultados da aplicação da lei da concorrência e as avaliações de impacto regulatório continuam fracos. Os tribunais administrativos e fiscais demoram frequentemente mais de uma década a proferir uma decisão judicial final, o que aumenta o custo do capital e desincentiva o investimento.²⁶ A contratação e a progressão na administração pública carecem de uma meritocracia sólida e de incentivos baseados no desempenho. Barreiras corporativistas, incluindo ordens profissionais restritivas e requisitos de licenciamento em nome da qualidade, limitam a entrada e a inovação.²⁷

Os tribunais em Portugal enfrentam enormes pendências processuais, sobretudo os que tratam de matérias fiscais e administrativas, mas também os que envolvem investigações criminais. O sistema judicial lento de Portugal é altamente distorcivo, fiscalmente regressivo, e economicamente destrutivo.²⁸ Portugal tem um dos piores tempos de resolução de processos administrativos, entre os piores da Europa.²⁹ Além disso, Portugal situa-se perto do final da tabela da UE quanto à perceção que as empresas têm da independência judicial e à falta de proteção do investimento por parte da lei e dos tribunais.³⁰ Mais de metade das empresas em Portugal considera que o seu investimento não está efetivamente protegido pela lei e pelos tribunais.³¹ Portugal está entre os países da UE com valores mais elevados de imprevisibilidade e falta de transparência na conduta administrativa, de dificuldade em contestar de-

cisões administrativas em tribunal, e de dificuldade em obter uma compensação justa ou proteger a propriedade quando algo corre mal.³²

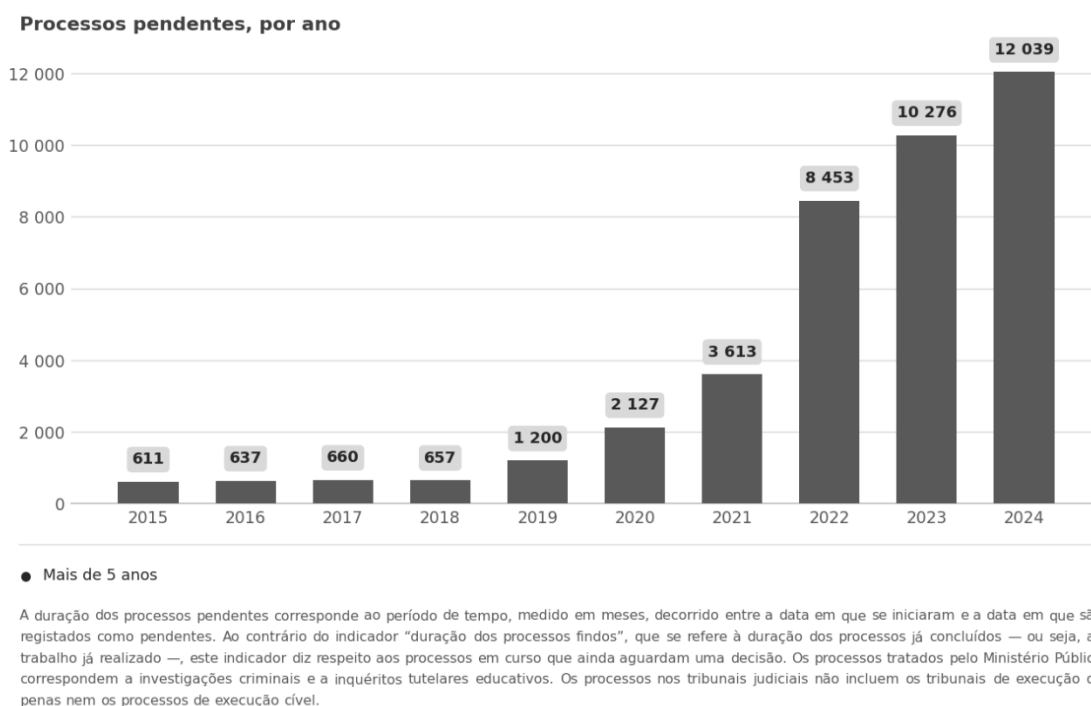
O país tem uma profissão jurídica sobredimensionada, com um dos rácios mais elevados da UE de advogados por 100 000 habitantes, muitos dos quais dedicados a viabilizar táticas deliberadas de protelamento.³³ O problema do sistema de justiça não é uma falta comparativa de recursos ou de investimento: Portugal tem um número de juízes e de outros funcionários judiciais acima ou semelhante à mediana europeia.³⁴ Uma justiça lenta prejudica a economia através de um menor investimento, produtividade e concorrência. Aumenta o risco jurídico, desincentiva o investimento direto estrangeiro, conduz a um fraco cumprimento dos contratos e a uma má afetação de recursos, e a processos de insolvência lentos que protegem empresas ineficientes e sufocam o dinamismo empresarial.

No que diz respeito às investigações criminais, existem pendências injustificáveis relativamente a crimes de colarinho branco complexos, envolvendo frequentemente políticos (Figura 2). Embora muitos destes casos sejam certamente investigações legítimas, o código penal português parece propenso à abertura de um número excessivo de processos, que os recursos disponíveis, aliados à atual estrutura de incentivos, não conseguem resolver em tempo útil. O resultado é um número anómalo de arquivamentos por prescrição, que ilibam todos os envolvidos de responsabilidade criminal.³⁵ O pico registado nos últimos anos reflete sobretudo a prescrição: os processos não são julgados em tempo útil e prescrevem.³⁶

Nos tribunais fiscais e administrativos, os processos demoram muito mais tempo a alcançar uma primeira decisão do que em Espanha e noutros países comparáveis.³⁷ O atraso beneficia o Estado nos seus litígios contra particulares. O Estado pode dar-se ao luxo de esperar, sobretudo porque cobra primeiro, cabendo à parte privada contestar depois. Na justiça cível, Portugal tem registado algum progresso na última década, comparando razoavelmente bem com outros países quanto ao tempo até à decisão.³⁸ No entanto, muitos processos seguem para arbitragem, e o problema não

é a lentidão do processo, mas sim a falta de execução das decisões. Em Portugal, a prática de jure diverge muitas vezes das leis e princípios de facto.³⁹ Os atrasos são notáveis tendo em conta que o número de processos criminais e administrativos entrados por habitante é consideravelmente inferior à mediana europeia nas três instâncias judiciais.⁴⁰

Figura 2. Processos pendentes tratados pelo Ministério Público, correspondentes a investigações criminais e a inquéritos tutelares educativos.⁴¹

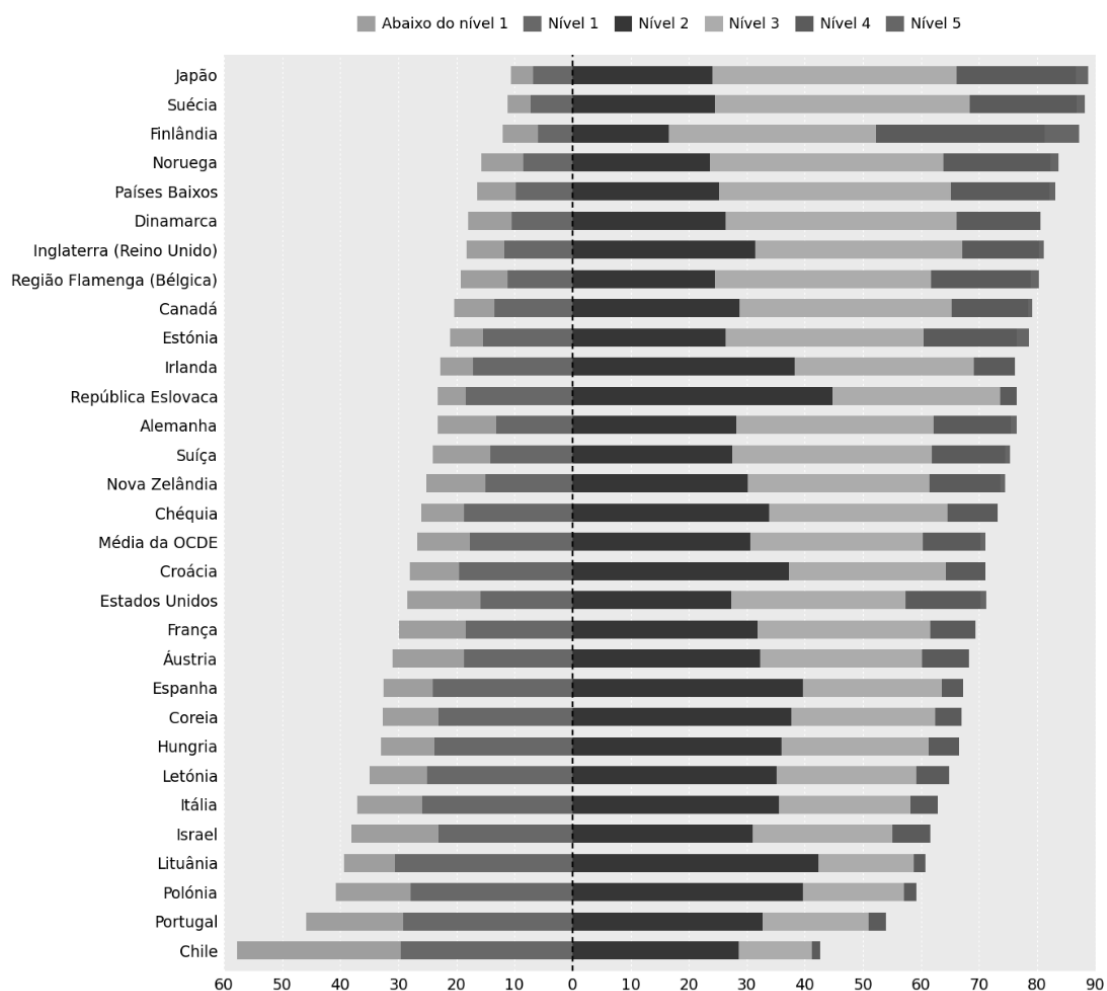


Tal como noutras partes do setor público, incluindo a saúde e a educação, os funcionários que trabalham na justiça não enfrentam, na prática, uma avaliação efetiva do seu desempenho individual, e alegadamente é essa a razão pela qual uns trabalham de forma muito mais eficiente do que outros.⁴² O sistema de justiça português está atrasado tanto na produção estatística como na avaliação do seu desempenho, e existe uma diferença substancial entre aquilo que os mecanismos de monitorização e avaliação são a nível abstrato e a sua implementação prática.⁴³

3. Capital humano, I&D e transições digitais

Portugal alcançou alguns ganhos quantitativos nos níveis de escolaridade, mas continua a ter níveis de capital humano bem abaixo da média da UE.⁴⁴ A qualidade da oferta educativa é um problema sério. Os adultos em Portugal com ensino superior apresentam competências de literacia inferiores às dos adultos apenas com ensino secundário na Finlândia ou na Suécia.⁴⁵ O capital humano português surge frequentemente perto do final da lista dos países da OCDE (Figura 3).

Figura 3. Proficiência em literacia entre adultos.⁴⁶



Os níveis de literacia digital e financeira, de gestão e de competências aplicadas de resolução de problemas na população portuguesa mantêm-se surpreendentemente

baixos. A difusão de tecnologia junto das PME é limitada, e as ligações entre universidade e indústria são fracas. A intensidade do I&D empresarial mantém-se comparativamente baixa, a atividade de patenteamento é modesta, e os mecanismos de transferência de tecnologia precisam de ser reforçados. A digitalização dos serviços públicos tem progredido de forma heterogénea, com os ganhos de eficiência mais significativos ainda por captar. Os governos afirmam frequentemente que o país é de alta tecnologia, apostando em iniciativas financiadas publicamente mas de retorno social ou económico duvidoso, como a Web Summit, que recebem grande cobertura mediática. Mas os jornais relatam habitualmente dificuldades, incluindo casos de particulares que têm de comprar equipamento informático para a polícia local, cronicamente subfinanciada.⁴⁷ A transição energética está a avançar, graças a investimentos nas renováveis, mas é dificultada pela complexidade do licenciamento e por custos de capital elevados.⁴⁸

A qualidade do capital humano em Portugal é notavelmente baixa. Embora o número de anos de escolaridade por aluno tenha tido uma boa evolução para as gerações mais recentes, a qualidade do ensino deixa muito a desejar.⁴⁹ De forma relacionada, as empresas portuguesas são frequentemente mal geridas: os incentivos estão desalinados, e não é comum que os melhores trabalhadores sejam recompensados, e os menos produtivos despedidos.⁵⁰

4. Finanças públicas, fiscalidade e investimento

A complexidade fiscal e os regimes específicos de determinados setores incentivam a arbitragem e distorcem as decisões de investimento. A carga fiscal efetiva sobre o trabalho qualificado e sobre as PME com potencial de crescimento pode ser elevada, enquanto os regimes especiais geram regressividade e má afetação de recursos. A despesa pública está fortemente orientada para a despesa corrente, em detrimento de despesa de capital de elevada qualidade, com um rigor limitado na avaliação *ex ante* e *ex post*. Os fundos da UE, apesar de avultados, são frequentemente direcionados para impactos imediatos que podem ser politicamente vantajosos

para quem está no poder, reduzindo a disciplina de priorização e favorecendo a lógica de projeto em detrimento da estratégia.⁵¹ O investimento privado sofre com a incerteza regulatória, a lentidão da justiça e quadros de incentivos inadequados.⁵²

Portugal ocupa uma boa posição na UE em volume de IDE (7.º lugar), mas a sua composição é problemática: o investimento concentra-se em setores não transacionáveis de baixa produtividade, nomeadamente o imobiliário e o turismo. Mesmo o IDE em serviços tende a refletir a redução de custos por parte de multinacionais, mais do que uma inovação genuína.⁵³ Há um investimento estrangeiro limitado em projetos de alta tecnologia orientados para a exportação e apoiados por reformas estruturais na educação, no I&D e na estabilidade regulatória — do tipo que poderia efetivamente transformar a economia.

5. Principais bloqueios

Os bloqueios de Portugal concentram-se em: (i) justiça administrativa e fiscal lenta; (ii) rendas e fraca contestabilidade nos setores não transacionáveis; (iii) meritocracia e gestão do desempenho limitadas na administração pública; (iv) utilização ineficiente dos fundos da UE, com consequências não pretendidas; (v) complexidade fiscal e incentivos desalinhados com o investimento produtivo; e (vi) estratégias de capital humano que subvalorizam a excelência e desincentivam a difusão tecnológica. Estas restrições não são independentes entre si e reforçam-se mutuamente, conduzindo a uma baixa fecundidade e a elevados níveis de emigração qualificada, ao mesmo tempo que deprimem a capacidade de crescimento de escala e de convergência do país.

Dimensão das empresas e falta de escala transformadora

A distribuição das empresas portuguesas caracteriza-se por um número enorme de empresas muito pequenas. As microempresas (com menos de 10 trabalhadores) representam cerca de 96% de todas as empresas portuguesas, com as pequenas e médias empresas a acrescentarem mais alguns pontos percentuais, elevando o to-

tal das PME para cerca de 99,9%. Portugal tem a segunda maior densidade de PME por 1000 habitantes na UE, e estas têm um peso no emprego superior ao que a sua dimensão faria prever, gerando uma parcela de postos de trabalho bem acima da média da UE.⁵⁴ Este é um problema importante, uma vez que as PME de menor dimensão, e sobretudo as microempresas, tendem a ter níveis de produtividade mais baixos; em Portugal, esta diferença é particularmente acentuada.⁵⁵ Este problema não é independente dos baixos níveis de capital humano — e de mobilidade social — de Portugal, uma vez que o capital humano é um motor fundamental da dinâmica empresarial. As empresas fundadas por empreendedores com níveis de escolaridade mais elevados tendem a nascer maiores e a crescer mais ao longo do seu ciclo de vida.⁵⁶

Entrevistas a treze líderes empresariais

Colocámos as mesmas quatro perguntas a treze líderes empresariais, detalhadas no Apêndice deste documento. Estes indivíduos trabalham numa ampla gama de setores, incluindo têxteis, transporte marítimo, energia e saúde. Alguns *gerem startups*, enquanto outros são CEO ou administradores de empresas com mais de um século de existência. Duas ressalvas na interpretação das suas respostas: as empresas que gerem ou possuem são consideravelmente maiores do que a empresa portuguesa mediana, e cada uma trabalha num conjunto específico de setores. Por isso, não podemos simplesmente extrapolar as suas conclusões para a economia no seu todo, uma vez que o nosso objetivo com este relatório é sugerir reformas que gerem um crescimento inclusivo. Ainda assim, consideramos que as suas respostas foram esclarecedoras.

O tema mais dominante levantado foi o excesso de burocracia e as ineficiências administrativas, que conduzem a uma execução do investimento penosamente lenta em áreas como a construção ou o licenciamento.⁵⁷ Mencionaram uma disfunção sistemática na forma como as coisas são processadas em Portugal, incluindo o envolvimento de demasiadas entidades, a falta de coordenação entre elas, prazos im-

previsíveis, duplicação de papelada, e o facto de o próprio Estado ignorar os prazos legais. Em suma, a restrição central identificada pelos líderes empresariais foram os processos administrativos lentos, fragmentados e imprevisíveis.

O segundo tema dominante é a fraca capacidade de execução do Estado, ou os incentivos conexos dos funcionários públicos, que conduzem ao receio de tomar decisões, sobretudo em contextos discricionários. Os responsáveis evitam tomar decisões porque os incentivos recompensam a não decisão em vez da ação, devido ao receio de consequências legais. O Estado português foi sistematicamente descrito não como incapaz, mas como incentivado a evitar a ação, o que conduz à paralisia.

O terceiro problema mais mencionado foi o sistema judicial: em particular, a lentidão dos tribunais e a fraca execução, ou escrutínio. O quarto foi a fiscalidade e as barreiras ao crescimento de escala, nomeadamente os impostos elevados sobre as grandes empresas e os desincentivos ao crescimento. Por fim, os CEO mencionaram ainda restrições de economia política, em particular considerações eleitorais no contexto de um peso elevado do setor público, a par de uma proporção crescente de pensionistas, o que torna difícil formar uma coligação estável e favorável à reforma.

As questões centrais decorrerem da economia política: o problema não parece ser a falta de conhecimento sobre o que “é preciso” fazer, pelo menos entre as elites bem-informadas, mas sim os desafios de implementação sob incentivos desalinha-

Parte II — As reformas que a prioridade exige

Uma anedota da União Soviética tardia captava o que acontece quando um dos lados de um acordo deixa de ser honrado: “eles fingem que nos pagam, e nós fingimos que trabalhamos”. Uma vez quebrada, a reciprocidade quebra-se em ambas as direções. Um Estado que não cumpre a palavra dada incentiva também os seus cidadãos a não agir de forma ética: não declarar rendimentos a uma autoridade que demora anos a responder a um recurso, recorrer a uma cunha — uma ligação de dentro — para obter um lugar, já que “se eu não o fizer, outros fá-lo-ão”, e assim por diante. A baixa confiança no Estado não é, portanto, apenas um sintoma do Problema Português; é um mecanismo que o reproduz, na medida em que os cidadãos respondem a uma contraparte pouco fiável com evasão, informalidade e um mínimo de cooperação. O inverso é a oportunidade: um Estado que comece visivelmente a cumprir a sua palavra convida os seus cidadãos a cumprir a deles.

A Parte I descreveu onde Portugal se encontra e porquê; esta Parte estabelece o que tem de mudar. Não oferecemos um catálogo: cada reforma abaixo só é admitida com base num único teste — tem de ser um elemento constitutivo para que o Estado cumpra a sua palavra, a começar pelas decisões dos tribunais no prazo máximo de 90 dias. O ponto de partida é o princípio que torna este o teste certo.

O povo cumpre — o Estado também tem de cumprir

Existe em Portugal uma assimetria que viola o princípio mais básico de qualquer contrato social: o Estado exige dos seus cidadãos aquilo que não exige de si próprio. Se um cidadão não pagar os seus impostos a tempo o Estado age, penhorando bens. Mas quando apresenta um recurso fiscal, espera vários anos por uma primeira decisão. Quando pede uma licença à câmara municipal, o prazo legal existe no papel — e só no papel. Quando o Estado lhe deve uma resposta, responde quando lhe apetece. Isto não é mera ineficiência. É uma violação do contrato entre o Estado e os seus cidadãos. Um contrato em que uma parte tem obrigações e a outra tem meras orientações não é um contrato justo. É submissão.

O princípio é simples, e é um princípio de justiça: se somos obrigados a cumprir os nossos prazos perante o Estado, o Estado é obrigado a cumpri-los perante nós. Não há aqui um argumento de esquerda ou de direita. Há um princípio que qualquer pessoa reconhece como sendo justo — o mesmo padrão para todos — e que o Estado português tem violado sistematicamente há décadas.

A assimetria não se fica pelos prazos. Estende-se à ideia de mérito. O cidadão que quer um lugar no setor público concorre: entrega um currículo, faz provas, é avaliado. Mas o presidente do regulador da energia — a pessoa que decide as tarifas que paga — é nomeado por escolha política, sem concurso aberto, sem júri independente, sem critérios transparentes. Há uma palavra para este sistema, e todos a conhecem: *cunha* — a ligação de dentro, o telefonema da pessoa certa, o favor do padrinho, associado ao nepotismo e ao compadrio. Surpreendentemente, as *cunhas* são muitas vezes usadas em Portugal apenas para fazer com que o Estado cumpra a lei a tempo. Portugal precisa de um Estado simétrico: um Estado que cumpra os padrões que exige, e que aplique a si próprio os critérios que aplica aos outros. O Estado tem de contratar por mérito e de trabalhar de forma eficiente, justa — e atempada: **Portugal a horas**.

Esta Parte apresenta as reformas que se seguem, mas sob uma disciplina: uma reforma só aqui é admitida se o compromisso principal — uma decisão judicial em 90 dias — não puder provavelmente ser cumprido sem ela. O que se segue não é, portanto, um catálogo, mas sim uma cadeia. Começamos onde a prioridade morde diretamente, nos tribunais; passamos aos prazos que o resto da administração terá então de cumprir; depois, ao mérito na contratação e na avaliação, sem o qual nenhum prazo pode ser cumprido; depois, à concorrência que reduz os custos dos fatores de produção dos serviços que o Estado tem de prestar a tempo e dentro do orçamento; e, por fim, ao espaço fiscal — impostos mais simples, um património público produtivo e fundos da UE mais bem utilizados — que financia tudo isto.⁵⁸ As reformas desejáveis por outras razões, mas que a métrica não consegue forçar —

nas escolas, nas universidades e na saúde —, não são abandonadas: são remetidas para a Parte III, onde mostramos como plantá-las como sementes que vinculam apenas os novos entrantes. Aqui descrevemos o que tem de mudar; na Parte III, como fazê-lo acontecer e sobreviver. As reformas dizem respeito não só ao crescimento, mas também à distribuição: um Estado que entrega de forma justa e a tempo reduzirá algumas das desigualdades que a sua atual arbitrariedade produz.

6. O Estado a horas: tribunais e prazos

Uma reforma credível do Estado tem dois requisitos: tem de valer a pena, e tem de ser exequível.⁵⁹ O primeiro é uma questão de conceção; o segundo, de economia política, que retomamos na Parte III. Aqui partimos do objetivo organizador da prioridade única — um Estado que cumpre a palavra dada — e trabalhamos no sentido das reformas que este exige, começando onde a palavra dada é mais visivelmente quebrada: os tribunais.

Tribunais: rapidez e previsibilidade

O funcionamento adequado do Estado depende de tribunais eficientes, em particular nas jurisdições fiscal e administrativa, nos tribunais criminais, e em instâncias como o Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão. Um país em que as decisões administrativas ou fiscais demoram uma década a ser proferidas não pode sustentar uma economia dinâmica e previsível, capaz de atrair e preservar investimento. Os atrasos judiciais não são apenas um problema jurídico; aumentam os custos de transação e funcionam como um travão direto ao crescimento económico e à inovação. É por isso que os tribunais sustentam, eles próprios, a métrica principal deste relatório: um Estado que cumpre a palavra dada tem, acima de tudo, de resolver os litígios num prazo razoável e previsível, e é nos tribunais fiscais e administrativos que a sua falha em o fazer é mais prejudicial.⁶⁰

O remédio não passa principalmente por mais recursos. Portugal não investe, em geral, menos em justiça do que os seus pares, pelo que os atrasos persistentes têm

de ser explicados sobretudo pelos incentivos que os juízes e demais funcionários judiciais enfrentam, e não pela falta de investimento.⁶¹ Devem, por isso, ser fixadas metas públicas para os tempos máximos de decisão, com monitorização semanal e relato aberto, de modo que as pendências sejam eliminadas e os tempos medianos de resolução caiam. A regra dos 90 dias é o destino, não a exigência do primeiro dia: a meta vinculativa deve começar num nível realista — por exemplo, um ano — e ser progressivamente reduzida segundo um calendário pré-anunciado de KPI intermédios (por exemplo, 250, depois 180, depois 120 dias) até vincular a regra dos 90 dias, de modo a que cada etapa seja alcançável, publicamente verificável e politicamente onerosa de falhar (a Parte III apresenta a conceção). As ferramentas tecnológicas — incluindo IA para a triagem de processos e alertas processuais — são bem-vindas, mas só uma reforma dos incentivos subjacentes pode resolver o problema: uma avaliação de desempenho significativa e com consequências para juízes e funcionários judiciais, com indicadores de desempenho ao nível da unidade e responsabilização associada. Recomendamos a publicação, numa única plataforma, de dados sobre as médias e variâncias dos tempos de decisão, bem como sobre revogações e medidas de complexidade processual (por exemplo, número de páginas) para os tribunais.⁶²

Cumprir o prazo exige também juízes mais bem preparados. Os que lidam com contratos públicos, concorrência e matérias fiscais — e com crimes financeiros e outros crimes de colarinho branco — precisam de uma formação mais sólida em economia e regulação. Recomendamos formação contínua para os juízes em exercício e, sobretudo, a introdução de Direito e Economia (*Law & Economics*) nas faculdades de direito e nas escolas de economia, para que a próxima geração de profissionais do direito chegue mais bem preparada (a Parte III apresenta como semear esta mudança). Uma justiça mais rápida reduz o custo do capital, aumenta o investimento e reforça o Estado de direito.

Se os tribunais decidirem em 90 dias, a disciplina propaga-se. Quem não obtenha resposta do Estado pode recorrer aos tribunais por incumprimento das suas obrigações, e a expectativa de que isto possa acontecer obriga o resto da administração — central e local — a andar ao ritmo do relógio. Isto é relevante, por exemplo, no licenciamento: as câmaras municipais, as agências ambientais e as comissões de desenvolvimento regional que sejam demasiado lentas serão forçadas a agir mais depressa. Os regimes de uso do solo e o licenciamento urbanístico têm de ser simplificados, com prazos legais e a eliminação de rotinas de mero carimbo, e as restrições de ordenamento e municipais têm de ser bastante simplificadas para aumentar a oferta de forma segura e ambientalmente responsável. Para concretizar **Portugal a horas**, as obrigações de licenciamento e regulatórias devem ser revistas, mantendo-se apenas aquelas cujos benefícios, avaliados de forma conservadora, excedam claramente os seus custos; as que se mantiverem têm de ter prazos legais. Na construção, em particular, deve medir-se o efeito de cada regra sobre os custos de construção, de modo que a reforma expanda visivelmente a oferta de habitação.⁶³

O deferimento tácito — a aprovação por defeito quando um pedido devidamente apresentado não obtém resposta dentro do prazo — é desejável em princípio. No entanto, implementá-lo de facto sem tribunais atempados poderia abrir a porta à corrupção, e exigiria mudar os incentivos dos funcionários municipais.⁶⁴ A abordagem exequível, pelo menos acima de um determinado limiar de valor, é fixar um prazo claro (por exemplo, 60 dias), após o qual, na ausência de resposta, os cidadãos possam processar o Estado por omissão. Se o prazo principal de 90 dias para as decisões judiciais estiver a ser cumprido, um cidadão nunca esperará mais de 150 dias por uma decisão.

O que está em jogo é considerável, porque os custos de conformidade e outros custos de contexto alimentam diretamente a crise da habitação. As medidas de apoio à habitação em Portugal — como as garantias públicas de crédito à habitação e as

isenções fiscais — estimulam a procura sem resolver uma escassez estrutural da oferta, pelo que os preços continuam a subir. A aposta nos “vistos gold” e no turismo expandiu setores de baixa produtividade e, portanto, de salários baixos; estas atividades têm um papel numa economia diversificada, mas a ênfase que Portugal lhes tem dado, através da política fiscal, tem sido excessiva. A oferta de habitação pode ser expandida através de incentivos à reabilitação em áreas de interesse histórico e de uma densificação de qualidade alinhada com transportes públicos metropolitanos eficientes, a par da normalização dos procedimentos de contratação de energia e construção, de concursos transparentes, e de barreiras à entrada mais baixas para tecnologias de construção inovadoras. Os proprietários de habitação — que beneficiam implicitamente da baixa oferta — constituem uma parte importante do eleitorado, pelo que os incentivos políticos para a reforma do lado da oferta são mais fracos do que possa parecer; é precisamente por isso que a disciplina dos prazos, à qual nenhum eleitor se opõe, é a alavanca com que se deve começar.

7. Mérito e concorrência: a maquinaria por detrás do prazo

Um ministro que tenha apostado a credibilidade do governo na regra dos 90 dias descobre rapidamente duas dependências. O Estado não consegue agir a tempo se o seu pessoal for contratado, avaliado e promovido sem qualquer relação com o desempenho; e não consegue prestar serviços a tempo e dentro do orçamento se as rendas em setores protegidos inflacionarem o preço dos seus fatores de produção. O mérito e a concorrência não são, por isso, agendas separadas; são aquilo que o prazo obriga.

Mérito na contratação, na avaliação e nas nomeações

Uma reforma credível e eficiente do Estado exige uma abordagem estrutural e integrada, assente na boa governação, na transparência, na responsabilização e na meritocracia. Entidades como o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC) e a Comissão de Recrutamento e Seleção para a Administração Pública (CReSAP) têm de funcionar sem interferência externa, evitando, por exemplo, o uso abusivo do regime

de substituição para nomear dirigentes com base na proximidade política.⁶⁵ A prática recorrente de colocar responsáveis em funções temporárias que mais tarde se tornam nomeações permanentes prejudica a imparcialidade e o mérito, e enfraquece a confiança pública nas instituições. Os mecanismos institucionais de seleção têm de ser concebidos para selecionar tanto a motivação como a competência, de modo que a responsabilização eleitoral e instituições bem concebidas possam produzir um governo genuinamente bom.⁶⁶

Na esfera laboral, o mesmo problema repete-se: o sistema é marcado por leis rígidas e anacrónicas que oferecem uma proteção indiscriminada aos “de dentro” — sobretudo no setor público —, independentemente do mérito ou do desempenho.⁶⁷ Este sistema é inadequado às exigências competitivas do século XXI e não pode produzir bons resultados. Sem incentivos alinhados, nenhum serviço público consegue funcionar eficazmente, muito menos a tempo. A justiça, a educação, a saúde e a administração central precisam todas de mecanismos que garantam que ser um bom ou um mau profissional tem consequências reais na progressão de carreira — rigor na seleção inicial, e avaliação contínua através de sistemas de avaliação regulares, transparentes e com consequências.

Em concreto: órgãos de seleção com mandatos credíveis que garantam a contratação e as nomeações de dirigentes com base no mérito; avaliações de desempenho anuais com peso real na progressão de carreira, planos de melhoria estruturados, e separação com garantias processuais para desempenhos persistentemente inadequados; uma Academia de Liderança Pública centrada na gestão de projetos, na contratação pública e na avaliação de políticas; remuneração ligada a metas mensuráveis, mobilidade interministerial, e “destacamentos temporários” para trazer conhecimento especializado externo; e uma contratação pública profissionalizada através de acordos-quadro e de contratação eletrónica digital.⁶⁸

O custo de ignorar os incentivos é visível na educação. A colocação dos professores do ensino público é feita através de um concurso nacional centralizado, cujo critério

de ordenação é a soma de dois valores: a nota de qualificação profissional, fixada numa escala de 0 a 20 no dia em que o professor se formou, e o tempo de serviço. O desempenho em sala de aula não desempenha qualquer papel. Isto gera incentivos insuficientes ao esforço e à prestação de um ensino de qualidade, e cria resultados socialmente subótimos e até fiscalmente regressivos, uma vez que os professores com as melhores notas tendem a querer viver nas zonas mais ricas do país. Resolver os incentivos inadequados dos funcionários públicos — quer para professores, profissionais de saúde, juízes, funcionários judiciais ou burocratas da administração central — irá simultaneamente criar uma progressão de carreira mais justa e produzir um Estado social com melhor funcionamento, que gera resultados mais socialmente desejáveis.

O mérito tem de chegar também ao topo. Mesmo para cargos de considerável importância — o Governador do Banco de Portugal, os presidentes das agências reguladoras — não existem concursos públicos abertos, com júris independentes, regras transparentes e critérios publicados, que garantam genuinamente a meritocracia. Enquanto estas nomeações permanecerem dependentes de decisões políticas diretas, sem escrutínio externo, persistirá uma independência insuficiente. E a responsabilização tem de ter dentes: os dirigentes institucionais dos organismos reguladores alegam frequentemente que a “falta de recursos” impede as reformas, mas, apesar desta alegada incapacidade de cumprir as suas funções, raramente se demitem — permanecendo em funções, recebendo os seus salários, enquanto insistem que lhes faltam os meios para desempenhar as responsabilidades que lhes foram confiadas. Tais situações levantam inevitavelmente questões sobre a responsabilização, a cultura institucional e o genuíno compromisso com o serviço público.

Os ministros, por fim, têm de ser responsabilizados por resultados, e não por atividade. Os ministérios devem ser avaliados por melhorias reais no bem-estar — melhores indicadores de saúde, menos sem-abrigo, menos pessoas a precisar de subsídios —, com cada ministro a publicar contas trimestrais que justifiquem por que

razão os seus serviços devem permanecer no setor público em vez de serem externalizados, e como os seus custos e resultados se comparam com referências privadas e internacionais. Os tempos de espera, a satisfação dos utentes e os indicadores de custo e qualidade devem ser sistematicamente monitorizados e publicados com comparações internacionais, tanto para melhorar os serviços como para sustentar a confiança pública na reforma. A mesma lógica condena a política do anúncio: o MENAC existe largamente no papel, a mais recente numa longa lista de iniciativas anunciadas que se tornaram letra morta. O executivo deve deixar de lançar novos pacotes e, em vez disso, fazer funcionar as instituições anticorrupção já existentes — ou substituí-las por outras que funcionem.

Concorrência para reduzir os custos dos fatores de produção do Estado

Os orçamentos públicos são limitados, e as rendas no setor não transacionável fazem subir o preço dos fatores de produção dos próprios serviços que o Estado é obrigado a prestar a tempo — saúde, educação, justiça, obras públicas. Cumprir o prazo exige, por isso, uma política de concorrência; sem ela, não pode ser honrado a um custo comportável.

O diagnóstico é antigo. O relatório Porter identificou a necessidade de transitar de uma economia baseada em custos baixos e subsídios para uma economia baseada na inovação, na produtividade e na especialização, apontando a falta de competências, a fraca competitividade internacional e a necessidade de criar clusters.⁶⁹ Mais de 30 anos depois, muito mudou na economia portuguesa, mas muito permanece igual, sobretudo a falta comparativa de competências e a fraca competitividade internacional fora de um número limitado de setores, na sua maioria tradicionais.⁷⁰ As nações competitivas partilham características que faltam a Portugal em grau suficiente, incluindo exportações de elevado valor acrescentado e uma forte capacidade de atrair IDE orientado para o conhecimento e a inovação.⁷¹

A má afetação de recursos no setor dos serviços em Portugal é significativamente superior à da indústria transformadora.⁷² Isto deve-se, em parte, a uma maior infor-

malidade nos serviços, mas as rendas nos setores não transacionáveis — elevadas, em parte, devido à proximidade ao poder político, e infladas pelos fundos da UE e pelas entradas de capital pós-euro — explicam mais; a expansão de um setor não transacionável relativamente improdutivo tem contribuído para o fraco crescimento da produtividade.⁷³ Setores como o fornecimento de energia (produção de eletricidade), a construção, o imobiliário e as telecomunicações têm beneficiado de margens preço-custo elevadas.⁷⁴ O retalho de distribuição alimentar (por exemplo, as cadeias de supermercados) tem margens mais baixas, mas muita influência política através da sua mera dimensão — receitas, emprego, impostos pagos, peso no índice PSI, e contacto diário com os eleitores⁷⁵ — e as suas margens reduzidas e a sua natureza não transacionável tornam-no largamente refém da política interna, o que alegadamente aumenta o seu incentivo a envolver-se politicamente. Talvez não seja surpreendente que o tenha feito: os maiores agentes têm usado a sua riqueza para comprar meios de comunicação, financiar *think tanks*, e trabalhar o acesso à política através de portas giratórias — alegadamente para entrincheirar o poder de mercado e suavizar a regulação —, atribuindo cargos bem remunerados a antigos titulares de cargos públicos e, inversamente, fornecendo aos governos quadros políticos. Beneficiam de um sistema em que a independência da autoridade da concorrência está estruturalmente comprometida por nomeações políticas, e mesmo quando esta age, as empresas com bolsos profundos conseguem desfazer as sanções através de anos de litígio processual, pelo que, na prática, a aplicação da lei raramente surte efeito.⁷⁶ Em suma, uma pequena elite roda entre conselhos de administração, fundações, *think tanks* e o governo, num pano de fundo em que a independência do regulador da concorrência é estruturalmente frágil e as sanções tendem a dissipar-se em litígio.

As fragilidades institucionais agravam-se mutuamente. O conselho de administração da autoridade da concorrência é nomeado por resolução do Conselho de Ministros — ou seja, diretamente pelo governo em funções —, apesar de a autoridade estar legalmente definida como independente.⁷⁷ As ordens profissionais corporativis-

tas funcionam muitas vezes não para garantir a qualidade, mas para restringir o acesso, limitando a concorrência através de barreiras à entrada, práticas restritivas e critérios de acreditação opacos.⁷⁸

As soluções seguem-se. Antecipamos que estas reformas terão de ser feitas para concretizar **Portugal a horas**. A governação dos reguladores deve ser reformada para garantir independência, nomeações baseadas no mérito e responsabilização pelo desempenho: processos de seleção pública concorrenciais com painéis independentes, listas restritas transparentes, critérios publicados, e mandatos desfasados que não coincidam com os ciclos políticos. Devem ser exigidas avaliações de impacto regulatório *ex ante*, com avaliações *ex post* e cláusulas de caducidade para regulação de maior relevância, um registo obrigatório de lóbi, regras estritas de conflito de interesses, e longos períodos de quarentena para reduzir os riscos de portas giratórias. A autoridade da concorrência deve ser reforçada com recursos adequados, poderes de investigação, nomeações despolitizadas e uma capacidade sancionatória eficaz; nos casos em que, dadas as atuais restrições de Portugal, uma independência genuína não seja alcançável, é preferível reintegrá-la numa direção-geral sob controlo político direto, de modo a que a responsabilidade política seja pelo menos clara — um regulador capturado não é independente, e uma solução de segundo melhor é preferível à captura. As ordens profissionais e os quadros de licenciamento têm de ser revistos para reduzir as barreiras à entrada, permitindo novos modelos (por exemplo, técnicos jurídicos e telemedicina, com salvaguardas adequadas), podendo implementar-se um licenciamento digital de balcão único, com prazos legais máximos e deferimento tácito para atividades de baixo risco.⁷⁹ Existe um nível ótimo de aplicação do direito da concorrência, e Portugal está claramente do lado de fazer pouco demais.⁸⁰

A escala é a consideração final. A economia portuguesa tem aproximadamente a dimensão da Comunidad de Madrid espanhola, uma região cuja população é muito menor (Tabela 1). As elites portuguesas estão fortemente concentradas em Lisboa.

Estes fatores significam que pode ser necessário — e, para evitar a captura política, desejável — delegar algumas competências regulatórias para o nível da UE, tal como aconteceu com a supervisão bancária nos últimos anos.⁸¹

Tabela 1. A economia de Portugal comparada com a da Comunidad de Madrid espanhola.⁸²

	Portugal	Comunidad de Madrid
PIB nominal	€289 mil milhões	€316 mil milhões
População	11 milhões	7 milhões
PIB per capita	€27.200	€44.749
Área do território	92 212 quilómetros quadrados	8 028 quilómetros quadrados

8. Espaço fiscal: impostos, o património público e os fundos da UE

O prazo tem de ser pago — em custos de transição da reforma, em capacidade burocrática, na compensação dos perdedores da reforma (Parte III) — e não pode ser minado por um sistema fiscal que gera litígio, nem por fundos externos que financiam o statu quo. A reforma fiscal é, assim, o terceiro elo da cadeia.

Impostos: simplicidade e incentivos

Um nível adequado de fiscalidade — e não “impostos baixos” — é necessário para que os Estados possam fornecer os bens públicos que corrigem falhas de mercado e sustentam o crescimento económico moderno.⁸³ Assim, não sugerimos que o governo deva ser “pequeno”, mas sim que deva ser funcional, complementando, e não substituindo ou afastando, a atividade do setor privado.

Simplificar as estruturas de tributação das empresas e das pessoas singulares reduziria a arbitragem e promoveria o investimento produtivo de longo prazo: depreciação acelerada, superdeduções para I&D aplicada e digitalização, e incentivos estáveis e avaliados. A complexidade fiscal não é apenas um problema de investimento; é um problema de volume processual, alimentando precisamente os litígios que congestionam os tribunais fiscais visados pela métrica principal. Devem ser eliminadas as despesas fiscais regressivas que protegem os grupos de interesse, adotado um orçamento por programas com KPI claros, e introduzida uma “regra de ouro” para o investimento público de elevada qualidade, com análise custo-benefício obrigatória, revista por painéis independentes.⁸⁴ A digitalização e a IA têm um papel a desempenhar na modernização do Estado, mas não podem substituir uma boa economia: a estrutura de incentivos que os funcionários públicos enfrentam.

A elevada taxa de imposto sobre as empresas em Portugal desempenha um papel a desincentivar a expansão dos negócios, mas o problema mais profundo é um sistema de incentivos que, sem intenção, recompensa as empresas por se manterem pequenas. Muitos benefícios fiscais e regimes simplificados aplicam-se apenas a microempresas, enquanto crescer traz mais burocracia, custos de conformidade mais elevados e a perda de benefícios. Combinados com um acesso limitado ao crédito, um ambiente de negócios avesso ao risco e armadilhas de baixa produtividade, estes fatores estruturais fazem com que ganhar escala pareça mais uma penalização do que uma oportunidade — o que ajuda a explicar por que razão tantas empresas portuguesas permanecem minúsculas e de baixa tecnologia.

O património público

A fonte mais rápida e menos contestada de espaço fiscal é o próprio balanço do Estado. Um inventário completo dos ativos públicos, sobretudo imobiliários, não cria qualquer bloco organizado de perdedores, demonstra um Estado responsável por aquilo que possui, e liberta receitas que podem ajudar a financiar a compensação que as reformas posteriores exigem. A utilização de cada ativo tem de ser justificada;

os edifícios devolutos devem ficar sujeitos a uma regra por defeito — se não forem utilizados ao fim de um ano, devem ser leiloados ao setor privado, tal como estão — e todo o património deve ser gerido com responsabilidade fiduciária em nome dos cidadãos.

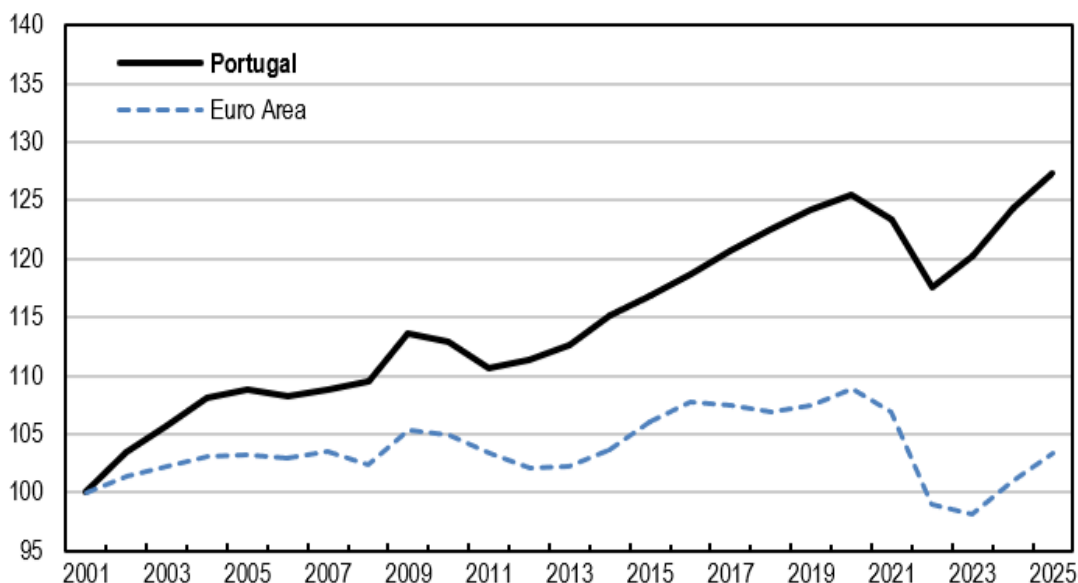
Fundos da UE e os problemas que geram

Estima-se que entre 1% e 2% do orçamento total da UE se perca anualmente devido a fraude ligada ao crime organizado, com milhares de milhões de euros desviados dos Fundos Estruturais e de Investimento da UE (como os Fundos de Coesão) e dos subsídios agrícolas.⁸⁵ Em Portugal, é difícil determinar a verdadeira dimensão da corrupção associada aos fundos da UE devido à falta de uma monitorização adequada. A procuradora Ana Carla Almeida, que lidou com casos de fraude em fundos da UE, afirmou que os números reais de fraude são desconhecidos: milhares de irregularidades suspeitas são reportadas, mas apenas um punhado é alguma vez confirmado.⁸⁶ O procurador europeu José Ranito assinalou que Portugal ainda carece de equipas dedicadas da Procuradoria Europeia (EPPO), tendo de competir com as autoridades nacionais pelos recursos de investigação.⁸⁷ Mais recentemente, o presidente do Tribunal de Contas português alertou que uma nova proposta de lei do governo irá retirar a fiscalização prévia especificamente dos investimentos financiados pela UE, considerando tratar-se de uma medida que abre mais espaço à corrupção.⁸⁸

Contudo, a corrupção provavelmente não é o maior problema associado aos fundos da UE: mesmo que todas as despesas relacionadas com a política de coesão (e com o Mecanismo de Recuperação e Resiliência) fossem gastas licitamente, ainda assim seriam bastante prejudiciais para países com instituições inadequadas.⁸⁹ Em Portugal, existe uma vasta “indústria de fundos”, altamente distorciva tanto para o setor público como para o privado, distraindo-os de atividades mais produtivas e sustentáveis.⁹⁰ A abundância de fundos da UE tem conduzido a uma subida sustentada do preço dos bens não transacionáveis em relação aos transacionáveis (Figura 4), pre-

judicando consideravelmente o setor exportador português e inflacionando vários setores não transacionáveis de baixa produtividade, incluindo o imobiliário e a construção.⁹¹ A nível político, têm dado apoio a quem está no poder e contribuído para uma governação deficiente e para a ausência de reforma institucional.⁹²

Figura 4. Preço dos bens não transacionáveis em relação aos transacionáveis⁹³



Nenhum governo em Portugal irá abdicar voluntariamente dos fundos, e qualquer partido político que o promettesse teria poucas hipóteses eleitorais. Mas, mesmo tomando como dados a política da UE e os incentivos políticos nacionais, a utilização dos fundos da UE pode ser acompanhada de forma mais transparente e reorientada para projetos com ganhos de produtividade mensuráveis: automação, modernização de processos, preparação para a exportação e difusão tecnológica. Devem ser utilizados concursos competitivos, com avaliação técnica independente, cofinanciamento privado genuíno e metas de difusão; devem realizar-se avaliações *ex post* rigorosas, e as linhas de baixo impacto devem ser descontinuadas. A implementação destas iniciativas sob as atuais restrições políticas e institucionais é difícil — razão pela qual também elas têm de viajar atrás da prioridade principal, e não como um programa separado.

Uma reforma que deixamos deliberadamente fora da cadeia é a mais profunda: o próprio sistema político de Portugal. O país precisa, por exemplo, de uma reforma séria da lei eleitoral.⁹⁴ Mas essa mudança exige uma coligação alargada que a exija, a qual está hoje ausente (também dada a política em curso ao nível da UE), e o eleitorado envelhecido de Portugal joga contra ela. Concentramo-nos, por isso, no que um governo determinado pode fazer dentro das restrições atuais, e retomamos um percurso gradual e implementável para a reforma eleitoral entre as medidas semeadas da Parte III. Como um governo determinado pode efetivamente forçar a concretização daquilo que esta Parte estabeleceu — que reformas a prioridade arrasta como subprodutos do cumprimento da palavra dada, e quais têm de ser plantadas antecipadamente como sementes para o futuro — é o tema a que agora nos dedicamos.

Parte III — O que bloqueia as reformas e como as desbloquear

As Partes I e II disseram o que está errado e o que é preciso fazer. Esta Parte diz respeito a como fazer a reforma acontecer e sobreviver.⁹⁵ Portugal não pode ser reformado através de uma longa lista utópica. Tem de ser reformado da forma como a Coreia do Sul e a Colômbia o foram — por um governo que escolhe uma única prioridade, faz da sua concretização a obsessão organizadora do Estado, obriga cada nível da máquina a produzir tudo o que essa prioridade exige, e recusa-se a distrair-se.

Os economistas não podem fingir que a política pode ser afastada por um desejo, ou que uma política eficiente no papel será adotada por ser eficiente.⁹⁶ As instituições são dependentes da trajetória, e pode não existir qualquer transferência credível que compre a aceitação de uma reforma de primeiro melhor.⁹⁷ É exatamente por isso que uma prioridade única é um mecanismo, e não um lema: na ausência de um grande entendimento, a única jogada ao alcance de um governo é fixar-se num único objetivo, não negociável, e usar todo o aparelho do Estado para fixar um percurso de reforma que seja dispendioso reverter.

O problema português é um problema político

O bloqueio de Portugal produz um conjunto familiar de problemas estruturais: um sistema de pensões insustentável, uma fecundidade em colapso, uma produtividade cronicamente fraca, contas públicas frágeis, um mercado de habitação incomportável, e um modelo de imigração improvisado.⁹⁸ Os políticos raramente nomeiam a maioria destes problemas, e quando a habitação ou a imigração emergem, chegam sob a forma de slogans, e não de reformas. Estes não são problemas separados para programas separados; são aquilo que um Estado que não cumpre a palavra dada acaba por produzir, e aquilo que um Estado que aprende a cumpri-la começará, com o tempo, a desfazer.

Lida através dos interesses atuais da maioria, a paralisia da reforma pode parecer inevitável. Mas pode não o ser: isto é a descrição de um equilíbrio, e o resto desta Parte trata de como o quebrar.

Uma razão central para as reformas encalharem é que a coligação de eleitores que decide as eleições não as quer, hoje. Tal como em grande parte do sul da Europa, o eleitor português que efetivamente vota é mais velho do que a população em geral e mais provável que possua casa própria.⁹⁹ Cerca de 45% dos agregados familiares não auferem rendimento (declarado) suficiente para pagar IRS, pelo que mais despesa pública tende a parecer-lhes atrativa, na margem.¹⁰⁰ Menos de um em cada dez atinge os escalões onde se concentra a maior parte da receita; apenas 6% dos agregados familiares pagam mais de metade do IRS cobrado.¹⁰¹ O salário mediano situa-se próximo do salário mínimo, fixado politicamente.¹⁰² E os agregados familiares portugueses poupam pouco, bem abaixo da média da UE.¹⁰³

No caso das pensões, os eleitores decisivos são os principais beneficiários do sistema tal como está, pelo que restaurar a solvência lhe retira algo hoje, em troca de uma estabilidade que ele pode não viver para ver.¹⁰⁴ O mesmo padrão repete-se em toda a agenda. Na fecundidade, o precipício demográfico só chega depois de ele já não estar cá. Na produtividade, liberalizar setores protegidos impõe custos concentrados, agora, precisamente sobre aqueles que organizaram as suas vidas em torno do statu quo, em troca de ganhos difusos que beneficiam sobretudo os jovens e quem ainda não nasceu. Nas contas públicas, ele prefere adiar; na habitação, é um proprietário cuja riqueza assenta na escassez; na imigração, usufrui dos efeitos fiscais e salariais de curto prazo. Lido problema a problema, o eleitor decisivo parece um veto inamovível.

Mas esse veto é um artefacto de se lerem os problemas um de cada vez. Os eleitores têm preferências sociais e preocupam-se com o país que os seus filhos herdarão; o que parece um interesse próprio fixo é, em larga medida, uma crença sobre onde reside o interesse — e as crenças podem mudar.¹⁰⁵ É também por isso que as solu-

ções institucionais mais favorecidas — reescrever a lei eleitoral, reformar os partidos, mudar o pessoal — falham o alvo: tratam um sintoma como se fosse a doença. São desejáveis, mas difíceis de implementar, e não resolvem os problemas por si só. A alavanca que realmente funciona é outra. É entregar ao governo um objetivo popular e justo, que este possa concretizar de forma visível, e isolar as coligações restritas que o bloqueiam — identificando-as, como já fizeram reformadores noutros países, como defensoras de privilégios privados contra o interesse nacional comum. Isto impulsionará a mudança.

O obstáculo é, portanto, uma coligação mantida coesa por uma perceção partilhada de interesse — e as perceções podem ser contestadas. É possível sair do equilíbrio mau. O resto desta Parte prescreve um mecanismo para dele sair: uma única prioridade, tornada mensurável, imposta ao longo da cadeia de comando, e defendida isolando quem se lhe opõe.

A economia política do bloqueio e da sua superação

As sociedades estáveis acumulam coligações distributivas — funcionários públicos, sindicatos, ordens profissionais, lóbis regionais, empresas instaladas — que aprendem a extrair rendas do arranjo vigente.¹⁰⁶ Cada uma enfrenta perdas concentradas e imediatas com a reforma, enquanto os ganhos públicos são difusos e diferidos; a captura e as portas giratórias embotam a aplicação da lei, os que estão por dentro e avessos ao risco resistem, a justiça lenta desincentiva a contestação, e os fundos da UE financiam silenciosamente o equilíbrio.¹⁰⁷ Argumentar com tal coligação com base no mérito não a demove. Duas coisas o fazem: tornar o custo do statu quo visível e pessoal para a maioria, e forçar as reformas como subproduto de uma prioridade que o governo não pode abandonar sem perder a face. A Política de Coesão é definida em Bruxelas, pelo que a tomamos como um dado e concentramo-nos naquilo que um governo nacional pode, por si só, impulsionar.¹⁰⁸

9. A prioridade única: o indicador principal e os seus KPI

Um governo reformista não publica um programa e espera; escolhe uma prioridade, transforma-a num único número, coloca esse número onde não pode ser ignorado, e torna cada nível da administração responsável por o fazer mexer. Entregar o número exige então as outras reformas, que chegam assim como consequências, e não como um menu que os opositores possam desmontar peça a peça. Não abrimos, por isso, uma segunda lista — a Parte II já apresentou as reformas como as ligações da prioridade única. Aqui tomamo-las como dadas e perguntamos em que ordem, e através de que manobra, a prioridade as arrasta à existência e as torna difíceis de reverter, incluindo nos casos em que os perdedores não podem ser compensados.¹⁰⁹

Este é o esforço de reforma do governo na sua totalidade, e deliberadamente assim. O centro compromete-se com um indicador principal, e com o punhado de indicadores-chave de desempenho que mostram se este está a ser cumprido — e com quase mais nada. Não gere um programa de reforma no sentido habitual; gere um número. Tudo o que faz é esse número, a medição desse número, ou a defesa da disciplina que mantém a atenção sobre ele. As reformas substantivas de que o país precisa dividem-se então em dois tipos, que tratamos a seguir, por ordem: as que a prioridade força a existir por si só, e as que não podem ser forçadas, mas podem ser plantadas agora para amadurecerem ao longo do tempo.

Portugal a horas não é apenas uma estratégia de comunicação; é a prioridade única em torno da qual todo este relatório está construído, expressa numa forma que um governo pode assumir com credibilidade. A reivindicação que lhe está subjacente é uma que qualquer pessoa reconhece como justa: os cidadãos são obrigados a pagar os seus impostos a tempo, pelo que o Estado deveria estar igualmente obrigado a prestar os serviços públicos a tempo. Essa obrigação não pode correr apenas num sentido; quando o faz, quebra uma cláusula básica do contrato social. O poder de

escolher isto como a prioridade única — em vez de um objetivo entre dezenas — está em que não pode ser honrada sem arrastar atrás de si o resto do programa.

O valor estratégico do lema está em não ser apenas um lema. Se ganhar tração, cumpri-lo exigiria implementar muitas das outras reformas deste relatório — de tal forma que as reformas se tornam uma consequência endógena da narrativa, e não um pedido separado. Dois exemplos mostram o mecanismo.

Em primeiro lugar, tome-se o atraso administrativo. O Estado é tão lento em larga medida porque não é meritocrático — não há procedimentos de contratação adequados, com base técnica, nem avaliações de desempenho que garantam que os funcionários públicos desempenham consistentemente bem as suas funções. Assim, um ministro que tenha apostado publicamente a sua credibilidade em **Portugal a horas** não consegue cumprir sem reformar o próprio Estado. A pressão para estar a horas força a pressão para ser meritocrático.

Em segundo lugar, tomem-se os orçamentos. Os orçamentos públicos são limitados, e as rendas no setor não transacionável fazem subir o preço dos fatores de produção dos próprios serviços que o Estado é obrigado a prestar — como a saúde, a educação e a justiça. Para prestar esses serviços a tempo e dentro do orçamento, é necessário baixar os preços dos fatores de produção, o que significa que é necessário reforçar a política de concorrência. Mais uma vez, uma reforma é arrastada por outra.

É isto que pode tornar a estratégia compatível com os incentivos, eficaz e autossustentável.¹¹⁰ Uma vez que o lema **Portugal a horas** se torne saliente, cumpri-lo é a única forma de um político o honrar — e honrá-lo torna-se eleitoralmente valioso. Haverá perdedores, e estes resistirão; mas é uma narrativa de justiça saliente e popular que gera a “vontade política” para os superar.

Há um requisito de conceção importante: o sucesso da implementação tem de ser mensurável. Aqui, o Brexit é um modelo — não pela sua substância, mas pela sua

estrutura. A «saída» foi vendida como um binário claro: sim ou não.¹¹¹ Era, por isso, relativamente claro se tinha acontecido ou não.¹¹² Para ter sucesso — e desencadear endogenamente outras reformas —, a abordagem **Portugal a horas** precisa da mesma propriedade. Tem de ser inequívoco quando os políticos efetivamente retribuíram — quando o Estado começou a cumprir os seus próprios prazos, da mesma forma que exige que os cidadãos cumpram os deles. Sem um padrão claro de aferição do cumprimento, a narrativa degenera exatamente nas métricas vazias que se destinava a substituir.

Os reformadores de prioridade única mais eficazes tornaram a sua única métrica impossível de ignorar. Park Chung-hee tinha os números das exportações do dia anterior sobre a sua secretária todas as manhãs, e toda a cadeia de comando sabia disso.¹¹³ **Portugal a horas** precisa da mesma disciplina. **O indicador principal — chamemos-lhe a métrica de cumprimento de prazos — é a percentagem de processos judiciais que alcançaram uma decisão no prazo de 90 dias, reportada semanalmente ao Presidente da República e ao público, de modo que a prioridade seja um número que visivelmente sobe ou desce.**¹¹⁴ Por baixo deste encontra-se um pequeno conjunto de KPI que mostram se está a ser seguido, como os tempos medianos de decisão.

Um número oferece uma vantagem concreta — um compromisso suficientemente simples para que qualquer pessoa o possa verificar, e que ninguém possa adulterar. À maneira de Park Chung-hee, tem de ser uma regra única e legível, na qual o governo aposta a sua credibilidade: no prazo máximo de noventa dias, tem de haver uma decisão nos processos judiciais. Há múltiplas formas de garantir o seu cumprimento: uma possibilidade, entre outras, é que os juízes a quem os processos são distribuídos fiquem sujeitos a um inquérito do Conselho Superior da Magistratura sempre que demorem demasiado tempo a decidir.¹¹⁵ Há evidência de que os juízes em Portugal podem ser incentivados a reduzir a duração dos processos judiciais.¹¹⁶

Há ferramentas adicionais que devem ser experimentadas. A Ferramenta de Redução de Pendências da Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça (CEPEJ) estabelece um processo de quatro etapas para combater as pendências judiciais.¹¹⁷ A Etapa 1 consiste em identificar e analisar a pendência, utilizando indicadores de eficiência (como a Taxa de Resolução e o Tempo de Disposição) e estatísticas detalhadas sobre o fluxo processual, a idade dos processos e os recursos, combinadas com uma análise jurídica e operacional das causas. A Etapa 2 consiste em construir uma estratégia com metas realistas e um leque de medidas possíveis, incluindo: alterações legislativas (simplificação de procedimentos, limitação de recursos repetitivos), reformas organizacionais (racionalização da rede de tribunais, transferência temporária de juízes ou processos para tribunais menos sobrecarregados, promoção da Resolução Alternativa de Litígios, como a arbitragem, a mediação ou a conciliação), melhor afetação de recursos, digitalização (entrega eletrônica de processos, bases de dados de jurisprudência), e uma melhor gestão processual e dos tribunais (triagem precoce de processos, quotas, secções temporárias dedicadas às pendências). A Etapa 3 consiste em monitorizar a implementação através de recolha regular de dados e painéis de controlo, ajustando medidas ou metas caso o progresso estagne. A Etapa 4 consiste em garantir a sustentabilidade, acompanhando tendências e riscos futuros para que a pendência não se reacumule — ao longo de todo o processo, o relatório sublinha que nada disto deve acontecer à custa da independência judicial ou da qualidade das decisões.

Os tribunais são escolhidos deliberadamente como o projeto emblemático. É aí que a falha do Estado em cumprir a palavra dada é mais visível e mais prejudicial: um limite de 90 dias converte uma promessa abstrata numa data no calendário. Tudo o que a prioridade exige decorre então do cumprimento dessa data: uma decisão em noventa dias não pode ser entregue sem juízes e funcionários judiciais em número suficiente, bem escolhidos e bem incentivados, uma gestão processual competente, e a resolução dos estrangulamentos administrativos a montante que geram litígios evitáveis.¹¹⁸

Há exemplos de sucesso. Um deles é o “Projeto Lukenda” da Eslovénia, para a eliminação das pendências judiciais. Foi lançado em 2005, na sequência de um acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos que identificou um problema sistémico nos tribunais nacionais, devido a julgamentos protelados e à falta de recursos eficazes — um acórdão quase-piloto que empurrou a Eslovénia para a alteração dos seus recursos jurídicos e para o lançamento desse projeto, destinado a eliminar as pendências nos tribunais eslovenos. Combinou novos recursos processuais, recursos adicionais e reformas estruturais dos tribunais, e é amplamente considerado um modelo bem-sucedido.¹¹⁹

A Croácia e os Países Baixos são também frequentemente citados nas discussões sobre reforma judicial na UE. A pendência processual da Croácia caiu cerca de 52%, de aproximadamente 1,64 milhões de processos por resolver em 2004 para cerca de 781 000 em 2011, na sequência da Estratégia de 2005 para a Reforma do Sistema Judicial, impulsionada em grande medida pela racionalização da rede de tribunais e pela implementação de um Sistema Integrado de Gestão Processual.¹²⁰ Os Países Baixos adotaram uma abordagem de governação estrutural: uma reorganização em 2002 criou um Conselho para o Poder Judicial independente e introduziu uma “gestão integral”, emparelhando o presidente de cada tribunal com um diretor de operações e chefes de setor, para gerirem em conjunto os orçamentos, o pessoal e a administração.¹²¹ A Coreia do Sul realizou também importantes reformas judiciais há duas décadas, centradas na reforma do ensino jurídico e na introdução de um sistema de júri.¹²²

O cerne do problema de economia política nos tribunais é que, ao contrário da educação ou da saúde — que quase todas as famílias utilizam diretamente e, por isso, sentem intensamente —, a maioria dos cidadãos raramente, ou nunca, lida com os tribunais. Não existe, por isso, um eleitorado amplo e organizado a pressionar por uma justiça mais rápida — não há equivalente aos pais e aos doentes que geram uma pressão constante para corrigir escolas e hospitais. O que existe, em vez disso,

é um conjunto bem organizado de pessoas de dentro — operadores judiciais e os políticos a eles ligados — que beneficiam do sistema, ou pelo menos estão confortáveis com ele, mantendo as coisas como estão. O resultado é uma assimetria de forças que entrincheira o statu quo: fraca procura de reforma, forte capacidade de bloquear. É por isso que a regra dos noventa dias importa como princípio de concepção. Ao fixar como objetivo a decisão em 90 dias, sujeitando os juízes responsáveis que demorem demasiado tempo a decidir a um inquérito do Conselho Superior da Magistratura quando os prazos não são cumpridos, e deixando que o seu historial conte a favor ou contra a promoção, esta regra gera a pressão que o público não fornece.¹²³ Isto transforma a pontualidade em algo que os próprios incentivos do sistema fazem cumprir a partir de dentro, em vez de algo que depende de um eleitorado externo que nunca se materializará. Além disso, pode abrir-se um inquérito sempre que a taxa de cumprimento de um juiz caia abaixo de uma determinada percentagem, após ponderação pela complexidade.¹²⁴ É evidente que seria imprudente, e inútil, visar os 90 dias de imediato. O compromisso deve, por isso, assumir a forma de um percurso de aproximação gradual e público: um máximo inicial de, por exemplo, um ano, reduzido segundo um calendário pré-anunciado — por exemplo, para 250, depois 180, depois 120 dias — até vincular a regra dos 90 dias. Cada prazo intermédio é, por direito próprio, um KPI, com a percentagem de cumprimento reportada semanalmente face ao patamar em vigor, e não face ao objetivo final, de modo que o progresso seja mensurável desde o primeiro dia e cada etapa falhada seja publicamente visível.

O progresso tem de ser monitorizado e comunicado incansavelmente. Por baixo da métrica principal de cumprimento, são aconselháveis KPI secundários — como uma queda gradual dos tempos medianos de decisão nos tribunais ao longo do tempo, a percentagem de licenças e autorizações resolvidas dentro do prazo legal, o volume de processos pendentes, e os tempos de espera nos serviços públicos —, cada um da responsabilidade do respetivo ministro e reportado publicamente. Se as reformas forem implementadas, surgirão efeitos tangíveis de crescimento no espaço de pou-

cos anos, o tempo mediano de decisão nos tribunais cairá, e grande parte da pendência será eliminada. É essa entrega visível, e a mudança de expectativas que traz consigo, que angaria o apoio político para as reformas mais difíceis que ainda estão por vir.

Para monitorizar a implementação das reformas, devem ser estabelecidos KPI observáveis: metas mensuráveis fixadas, desempenho monitorizado, capacidade de execução medida, e resultados anunciados publicamente. Ter metas claras e ambiciosas, uma monitorização rotineira do progresso face aos dados, e um acompanhamento incansável, sustentaria o argumento mais amplo a favor da construção de capacidade de execução no setor público.¹²⁵ O Parlamento deveria criar um portal central de reforma, com planos detalhados, marcos e KPI; o governo deveria reportar semanalmente, comunicando o calendário, os custos de transição e os ganhos esperados, para manter a confiança pública.

Comprometer-se contra a propaganda

Garantir que as reformas avançam vai exigir compromisso. Pode existir uma linha tênue entre a “comunicação” do executivo e a propaganda política, ou tentativas associadas de controlar ou influenciar os meios de comunicação social. É difícil para um governo comprometer-se a não praticar estas últimas se suspeitar que os seus opositores políticos o farão: emergirá um equilíbrio não cooperativo do tipo dilema do prisioneiro. Assim, em Portugal não é incomum que políticos no poder financiem diretamente os meios de comunicação social.¹²⁶ Isto acontece muitas vezes no contexto de portas giratórias — a circulação dos mesmos indivíduos entre cargos governamentais, empresas reguladas, grandes escritórios de advogados e fundações. A perpetuação de um círculo de elite fechado ocorre através de “narrativas”, sob as quais o poder económico e político tenta controlar os pontos de vista do público. Os meios de comunicação social, enfraquecidos por dependências económicas, laços pessoais e uma cultura de deferência, tornaram-se parte do processo. O escrutínio real é substituído por encenação teatral, e o debate crítico dilui-se em comentário

sem fundamento. As vozes dissidentes são evitadas, e os verdadeiros desafios que o país enfrenta raramente são discutidos publicamente. A independência dos meios de comunicação social deve ser tratada como infraestrutura democrática. A transparência do financiamento, a proteção contra a pressão política, e o apoio a um jornalismo de investigação verdadeiramente independente são fundamentais.

O que se segue não é um catálogo, mas uma cascata. Cada etapa é, ou a própria prioridade, ou algo que a prioridade força a existir, ordenado de modo que as vitórias rápidas e visíveis venham primeiro e angariem a coligação para as mais lentas e contestadas. Enumerar as fases não é uma forma de multiplicar políticas; é uma forma de mostrar a ordem em que uma única prioridade as vai arrastando.¹²⁷

Isto dá origem às duas categorias que organizam o resto desta Parte. Algumas reformas são endógenas à prioridade: cumprir a métrica de conformidade com o prazo é impossível sem elas, pelo que a cadeia de comando as produz, quer venham ou não algum dia a ser legisladas como um programa separado. Outras não podem ser forçadas desta forma — os seus beneficiários estão demasiado bem organizados e os seus retornos são demasiado distantes — mas podem ser plantadas agora, vinculando apenas os novos entrantes e amortecidas por compensação, para que amadureçam ao longo das décadas seguintes. Tratamos as duas, por ordem.

Estamos cientes de que estes critérios não são infalíveis, e é possível criticá-los por diferentes razões. A alternativa de deixar o statu quo como está é, no entanto, seguramente pior. As soluções que propomos visam ser implementáveis, se necessário como solução de segundo melhor, tomando as restrições políticas e as tentativas de captura como dadas.

10. Reformas endógenas à prioridade

Esta secção apresenta as reformas que a prioridade única força a existir por si só — nenhuma delas um programa separado, todas elas coisas que um Estado pode fazer para cumprir a sua palavra. Surgem em três grupos ligados entre si: fazer com que o

Estado aja a tempo, dotá-lo de pessoal por mérito, e tornar contestáveis os mercados de que os seus serviços dependem.

Uma prioridade, imposta ao longo da cadeia

O mecanismo é a delegação sob pressão. Park Chung-hee não tornou ele próprio as empresas sul-coreanas competitivas; fez da exportação a única coisa que importava, colocou os números do dia anterior sobre a sua secretária, e obrigou cada ministério e conglomerado a produzir tudo o que a exportação exigisse — competências, crédito, tecnologia. Um governo português deveria fazer o mesmo com a pontualidade: fazer do Estado a horas a única coisa pela qual cada ministro é avaliado, e deixar que cada um descubra que não a consegue cumprir sem contratação por mérito, tribunais mais rápidos e concorrência no seu próprio domínio. O centro detém um único número; a cadeia de comando é obrigada a produzir tudo o que está por trás dele.

O conteúdo final é familiar — leis de nomeação transparentes, registos de lóbi, regras de conflito de interesses, decisões publicadas e painéis de dados. O que é novo é o caminho até lá. Nada disto é pedido diretamente, porque, pedido diretamente, é recusado; é extraído como o preço de uma prioridade na qual o governo apostou a sua credibilidade.

O enquadramento que torna isto sustentável é a justiça e o mérito: a reforma tem como alvo a procura de rendas, não as normas democráticas, e tem de ser vista como transparente e eficaz. As referências da UE, as avaliações pelos pares e os marcos servem então como âncoras externas que aumentam a credibilidade e sustentam o ímpeto, uma vez escolhida a prioridade.

O Estado a horas

A prioridade morde em duas frentes. Nos tribunais, é a regra dos noventa dias para uma decisão, imposta através do Conselho Superior da Magistratura, que não pode ser cumprida a menos que o poder judicial esteja adequadamente dotado de pes-

soal competente e bem gerido. Na administração, é a disciplina espelhada: uma vez ultrapassado um prazo fixo, o silêncio tem de contar como uma decisão. Para garantir que a informação é pública e que existe, por isso, pressão para cumprir, as estatísticas sobre a produtividade de cada juiz (anonimizadas) e de cada tribunal (por regiões ou áreas) devem ser reportadas ao Presidente da República e publicadas. Isto pode ser feito, por exemplo, no já existente sítio Estatísticas da Justiça, que pertence ao Ministério da Justiça.¹²⁸ A estatística principal relativa à percentagem de processos judiciais que seguem a regra dos 90 dias tem de se tornar uma obsessão nacional.¹²⁹

As regulações de licenciamento lentas de Portugal reduzem a oferta, com claras consequências negativas tanto para as empresas como para as famílias — e, portanto, indiretamente, para a fecundidade. Não haveria qualquer custo político para o executivo em tornar a aprovação o padrão por defeito para os pedidos de licenciamento municipal e industrial: se uma entidade pública não responder ou não proferir uma decisão dentro de um prazo legal estrito (sugerimos 60 dias, com possíveis variações consoante o procedimento), então, desde que o valor económico em causa não exceda um determinado montante, como €10000, o projeto, instalação ou alteração é legalmente considerado tacitamente aprovado.¹³⁰ Acima desse limiar, a regra tem de ser invertida: o silêncio conta como indeferimento tácito, deixando ao requerente a via do recurso, em vez de avançar sem controlo. A distinção importa. Uma aprovação incondicional por silêncio em licenças de elevado valor abriria uma larga porta à corrupção no desenvolvimento urbano e na contratação pública — precisamente as áreas onde as somas são maiores e o incentivo a deixar o relógio correr é mais forte. Limitar o deferimento tácito aos pedidos de baixo valor mantém a disciplina do prazo onde ela funciona melhor, resolvendo a massa de casos pequenos e rotineiros, sem conceder, através do mero silêncio, aquilo que deveria ser ganho pelo mérito. Atualmente, é possível recorrer contra o silêncio da administração — mas, dado que os tribunais são demasiado lentos, isto não é particularmente útil. A regra dos 90 dias, se aplicada, gerará um novo equilíbrio em que as instituições pú-

blicas com fraco desempenho terão um incentivo para serem mais eficientes, de modo a evitar ser processadas, e, além disso, as vítimas da sua inação terão mais confiança na sua capacidade de recorrer com sucesso em tribunal.

Mérito na função pública

Para garantir que o recrutamento e a seleção dos dirigentes públicos são verdadeiramente independentes e seguem critérios técnicos relacionados com o mérito dos candidatos, e não com a conveniência política, a CReSAP deve ser extinta e substituída por uma nova Comissão de Recrutamento e Seleção para a Alta Função Pública, sem que nenhum dos antigos funcionários da CReSAP em cargos de liderança seja transitado.¹³¹ A escolha dos seus dirigentes deve ser feita segundo critérios puramente técnicos, sem o envolvimento dos partidos políticos. A autoridade da concorrência pode ser reformulada segundo princípios semelhantes. Fazer isto exige uma reforma do Estado numa direção meritocrática, que reduzirá as rendas dos que estão por dentro e beneficiam do statu quo. Tal como com algumas outras reformas cuja implementação recomendamos neste relatório, não há forma de contornar o facto de que só um governo com uma agenda reformista, favorável ao crescimento, terá a coragem de o fazer.

Tem de haver meritocracia na contratação e na progressão de carreira na administração pública, uma reestruturação dos regimes especiais regressivos, e reformas escaláveis da habitação urbana.

Concorrência e mercados contestáveis

As condições orçamentais e os efeitos de repercussão entre áreas de política — em particular, do mercado de produtos para o mercado de trabalho — são importantes tanto para iniciar como para sustentar as reformas.¹³² Liberalizar os mercados de produtos aumenta a entrada e a atividade das empresas, o que depois expande a procura de trabalho e torna a subsequente reforma do mercado de trabalho mais politicamente viável.

Tem de haver uma revisão das ordens profissionais, e as barreiras à entrada devem ser gradualmente removidas, sem comprometer a qualidade da prestação de serviços. O corporativismo protege quem já está por dentro e é socialmente ineficiente.

Exceto para montantes reduzidos ou emergências genuínas, deve evitar-se adjudicar contratos públicos diretamente a um fornecedor sem recorrer a concursos plenamente concorrenciais. O ajuste direto é mais rápido e dá à entidade discricionariedade sobre quem obtém o trabalho, pelo que é o veículo natural para o favoritismo; os limiares e os tetos cumulativos são as barreiras legais destinadas a contê-lo. Recorre-se por vezes à opção, ligeiramente mais concorrencial, da consulta prévia, para permanecer dentro das regras evitando uma sequência suspeita de ajustes diretos repetidos ao mesmo adjudicatário. O governo pode comprometer-se a acabar gradualmente com estas práticas, fixando para si próprio, com antecedência, metas para evitar o uso de ajustes diretos.

O governo deveria desinvestir em setores que claramente não têm externalidades associadas nem efeitos de repercussão com benefícios generalizados para o bem-estar. Dois exemplos são a indústria da aviação (TAP) e a rede pública de televisão e rádio (RTP), ambas responsáveis por deixar contas avultadas ao contribuinte. O dinheiro pode ser mais bem investido noutro lugar.

No que diz respeito à regulação, a experiência das últimas décadas mostrou que, dada a falta de independência regulatória de facto em Portugal (os reguladores tornam-se muitas vezes capturados ou são, de outro modo, ineficazes), um modelo de “segundo melhor” baseado em direções-gerais é, de facto, preferível, por ser mais barato e por tornar a responsabilidade política mais transparente.

11. Sementes para o futuro: direitos adquiridos e compensação

A segunda categoria de reformas é de natureza diferente. Há reformas que a priori não consegue forçar, porque os seus beneficiários — as profissões docente e jurídica, as universidades, os sindicatos — estão entre os interesses mais bem orga-

nizados do país, e os seus retornos são distantes: o ensino, em particular, tem um desfasamento notoriamente longo antes que alguém consiga dizer se uma mudança resultou, pelo que pode passar uma década antes que o sucesso ou o fracasso sejam perceptíveis. Os tempos de decisão dos tribunais dificilmente serão afetados dentro do horizonte de qualquer governo democrático. É a isto que Hirschman chamou uma baixa “elasticidade do fracasso”: ao contrário dos tribunais, onde um prazo falhado é visível em poucos dias, uma reforma escolar mal concebida pode prolongar-se por uma década antes que se chegue a algum nível de acordo de que correu mal. É precisamente por isso que um governo orientado para a entrega de resultados não deve liderar o seu programa com a educação — apostando a prioridade única na área onde o fracasso surge mais lentamente — e por isso que a educação pertence às reformas aqui plantadas, em vez de estar na linha da frente. Reformas como estas não devem, contudo, ser abandonadas: são políticas moldadoras de oportunidades, que trabalham lentamente e a montante.¹³³ Novas regras de contratação que vinculam apenas os novos entrantes não impõem qualquer perda a quem já está por dentro e não podem ser facilmente bloqueadas; com direitos adquiridos garantidos desde o primeiro dia, e amortecidas com compensação onde uma perda seja inevitável, acumulam-se silenciosamente ao longo dos anos que os seus efeitos demoram a surgir, enquanto a atenção pública permanece nas vitórias visíveis de entrega.

Um punhado de princípios mantém uma reforma viva: é preciso compensar os perdedores sempre que necessário para desbloquear a mudança; usar direitos adquiridos, de modo a que as novas regras vinculem apenas os novos entrantes; reformar os mercados de produtos antes dos mercados de trabalho; antecipar as medidas que reforçam o crescimento, e tornar as medidas contracionistas condicionais ao estado da economia.¹³⁴ Cada um serve a mesma disciplina — proteger a prioridade única e deixar que ela arraste o resto.

Estratégias de compensação para os perdedores

Deixamos aqui alguns princípios gerais para compensar os perdedores, de modo que as reformas possam ser politicamente viáveis. Compensar os perdedores da reforma estrutural é a prática de reduzir a resistência política concentrada, protegendo aqueles que atualmente beneficiam de um regime que está a ser desmantelado, e a evidência da OCDE trata-a como um conjunto de instrumentos distintos, utilizados de forma estratégica, e não como uma transferência única. Os três instrumentos principais são: a garantia de direitos adquiridos aos titulares atuais — permitindo que os participantes existentes mantenham os seus termos antigos, enquanto o novo regime, menos generoso, se aplica apenas aos futuros entrantes, o que converte um bloco de oposição organizado em meros espectadores, ao custo de uma transição de várias décadas; pensões protegidas ou garantidas pelo Estado, em que os direitos acumulados dos titulares atuais são separados de uma entidade em liberalização ou privatização e assegurados diretamente pelo Estado, eliminando o receio de perda que impulsiona a resistência; e pacotes de despedimento mais mobilidade, que compensam os trabalhadores deslocados através de indemnizações combinadas com subsídios de realojamento e requalificação, para facilitar a realocação.¹³⁵ O que torna estes instrumentos estratégicos, e não meramente distributivos, é o momento: o mesmo pacote, oferecido antes da liberalização, pode antecipar-se à resistência e suavizar a transição, ao passo que as mesmas concessões, extraídas depois de a oposição se ter mobilizado, tendem a ser maiores, mais complicadas e menos eficazes.¹³⁶ A restrição vinculativa em todo este processo é fiscal: a compensação exige recursos, pelo que finanças públicas sólidas estão associadas a mais reforma, razão pela qual o espaço fiscal e a viabilidade da reforma são o mesmo problema, visto de dois lados diferentes.

Ainda assim, pode não ser possível compensar totalmente os perdedores, sobretudo devido a considerações dinâmicas de credibilidade.¹³⁷ Por isso, implementar reformas sérias implicará, por vezes, riscos políticos para o governo que as tentar.

Só um governo que coloque o interesse nacional acima do cálculo político imediato, ou que consiga ter atrás de si uma coligação forte e o mandato associado, será provavelmente capaz de implementar plenamente as reformas de que o país precisa. Esse governo tem de ser corajoso e competente. O roteiro que apresentamos pode não ser o único que funciona. Mas, embora agir possa ter custos, a inação tem os maiores custos a longo prazo. A sequência de reformas que recomendamos foi concebida para tornar o progresso o mais viável e politicamente difícil de reverter possível.¹³⁸

Reformas de mérito com direitos adquiridos: apenas para novos entrantes

Os professores recém-contratados para o sistema público deveriam ser de imediato transferidos para um novo sistema de incentivos. A sua colocação anual tem de assentar no desempenho, e não apenas na nota de curso e no tempo de serviço. O desempenho de valor acrescentado dos professores pode ser medido através do desempenho relativo dos seus alunos em exames nacionais, face ao de alunos das mesmas escolas e coortes com professores no mesmo regime.¹³⁹ Isto não tem custos financeiros adicionais para o governo, que pode em vez disso usar a alavanca da colocação dos professores.¹⁴⁰ A chave para que isto funcione politicamente são os **direitos adquiridos**: a mudança de incentivos aplica-se apenas às novas contratações. Isto significa que levará algum tempo até as mudanças produzirem um novo estado estacionário, mas significa também que não serão bloqueadas pelos beneficiários do atual statu quo.

As novas contratações na justiça — tanto juízes como funcionários judiciais — devem ser feitas segundo um novo regime, em que a progressão de carreira e a escolha de colocação dependam igualmente do desempenho. Os direitos adquiridos ajudarão a garantir que esta reforma não seja bloqueada.

O governo deveria procurar simplificar os procedimentos de licenciamento e de pedidos de autorização, e reduzir a regulação dos serviços profissionais.¹⁴¹ Deveria também reduzir as barreiras à entrada nas profissões-chave. Fazê-lo de imediato

não será politicamente viável, mas deverá ser possível faseá-lo, com períodos de transição e cláusulas de direitos adquiridos para os profissionais já existentes, negociando diretamente com as ordens profissionais, trocando barreiras à entrada reduzidas por uma supervisão mais leve, em vez de tentar retirar-lhes por completo o seu papel regulatório.¹⁴²

Semear um sistema de justiça mais rápido e mais bem formado

Para plantar as sementes de uma futura aceleração processual na justiça, devem ser introduzidas, com carácter obrigatório, cadeiras de Análise Económica do Direito (*Law & Economics*), bem como de Métodos Estatísticos Quantitativos, em todas as instituições de ensino superior que confirmem graus em Direito, Economia, e Gestão.¹⁴³ Deve ser nomeada uma comissão internacional especial, composta por académicos independentes de topo, para servir como comité de contratação do corpo docente que lecionará estas cadeiras. Educar os futuros advogados e juízes sobre a importância dos incentivos e da eficiência trará importantes benefícios a longo prazo.¹⁴⁴ A resistência do corpo docente ou dos diretores das escolas pode ser superada garantindo que estes novos lugares são pagos diretamente pelo Ministério da Justiça. As universidades públicas são financiadas por impostos, pelo que é direito do governo intervir quando necessário, como quando há implicações para o funcionamento do sistema jurídico. O governo pode comunicar às partes interessadas que isto não corresponde a um ataque à autonomia das universidades; é uma reforma concebida para modernizar o capital humano dos futuros juízes, advogados e demais profissionais do direito.

Escolas, universidades e saúde: escolha e mérito, semeados

As reformas da educação e da saúde são desejáveis por muitas razões, mas falham o teste de admissão da Parte II: a métrica dos 90 dias não as consegue forçar, os seus beneficiários estão entre os interesses mais bem organizados do país, e os seus retornos são distantes.¹⁴⁵ Pertencem aqui, plantadas de modo a vincular os novos entrantes e a amadurecer ao longo da década seguinte. Um princípio organizador,

ao longo de todo este ponto, é que tomamos a importância do Estado social como um dado adquirido: os bens públicos devem ser financiados por impostos, mas não necessariamente prestados diretamente pelo Estado.

Considerem-se primeiro as escolas. As escolas públicas portuguesas são atribuídas às famílias por zonamento residencial, e não por escolha. A escola de uma criança é largamente determinada pela morada, sendo os irmãos e a frequência prévia os únicos critérios de desempate fortes; uma verdadeira escolha entre escolas só entra em jogo quando uma escola tem capacidade sobrança. A oferta é fixada pela geografia, não é disputada pela qualidade, pelo que as escolas enfrentam pouca pressão concorrencial para melhorar, uma vez que a sua captação de alunos está garantida pelo local onde as famílias vivem, e não por os pais as escolherem ativamente. Este problema é agravado pelos critérios altamente centralizados de colocação de professores, discutidos anteriormente, baseados exclusivamente na nota de curso mais os anos de serviço.

Existe uma alternativa melhor: separar quem paga de quem presta o serviço. O Estado pode continuar a financiar a educação de todas as crianças, mas se esse financiamento seguisse o aluno, e não a escola, os pais poderiam escolher entre prestadores concorrentes, independentemente do código postal. As escolas teriam então de conquistar as matrículas através do desempenho, e as escolas com fraco desempenho perderiam financiamento e alunos, em vez de serem sustentadas por uma população cativa e zonada. Este é o argumento habitual a favor de sistemas de escolha escolar ou de tipo voucher: o financiamento público mantém a educação gratuita e universal, enquanto a concorrência de tipo mercado entre prestadores cria o incentivo à qualidade que o zonamento puro remove.

Na base do sistema, Portugal tem vindo a expandir o acolhimento infantil precoce financiado pelo Estado, mas não há vagas suficientes, sobretudo nas cidades. O pré-escolar (dos 3 aos 6 anos) tem de ser disponibilizado a todos. Dadas as atuais taxas de fecundidade alarmantemente baixas em Portugal, não se espera que fazê-lo seja

particularmente dispendioso, e investir na primeira infância (sobretudo para crianças desfavorecidas) é eficiente, gerando elevados retornos de longo prazo para a sociedade, melhorando a produtividade, reduzindo a criminalidade, e reduzindo a despesa pública futura.¹⁴⁶

A qualidade do ensino público pré-universitário tem de melhorar. Fazê-lo exigirá, em última análise, mudar os incentivos que as escolas e os professores enfrentam — a reforma da colocação com direitos adquiridos, acima descrita, é a semente. Um passo imediato e de menor conflito é rever a fundo o que é ensinado e como é avaliado: uma equipa de peritos independentes deveria supervisionar uma revisão geral dos programas escolares e dos manuais, atualizando-os onde necessário e reforçando a literacia financeira e histórica do país, em linha com as melhores práticas internacionais. Portugal continua a ser um país com uma literacia económica e financeira muito baixa, e com um ambiente institucional e cultural frequentemente hostil ao desenvolvimento empreendedor.¹⁴⁷ Uma revisão e modernização abrangentes do sistema educativo são, por isso, importantes para gerar melhores resultados futuros, inclusive através de escolhas políticas e de apoio à reforma. Relativamente, o Estado tem de dar passos concretos para se comprometer a não financiar diretamente propaganda (potencialmente interessada).¹⁴⁸

As universidades exigem os mesmos dois movimentos: concorrência e mérito. O ensino pós-secundário em Portugal está centrado nos politécnicos e nas universidades.¹⁴⁹ Os *numerus clausus*, decidido centralmente, limita o número de alunos admitidos por curso e por universidade, todos os anos.¹⁵⁰ Uma vez que a admissão é limitada por instituição, em vez de agrupada a nível nacional, as universidades não competem verdadeiramente por alunos no sentido habitual de mercado — cada uma tem uma quota fixa, os alunos ordenam preferências a nível nacional, e a atribuição é centralizada. As universidades de fraca qualidade têm, assim, pouco incentivo para melhorar de modo a atrair alunos, enquanto as melhores não são suficientemente recompensadas pelos seus esforços. Os *numerus clausus* deveriam ser eli-

minados: as universidades têm de competir por alunos, e em particular pelos melhores alunos, e ser pagas em função do número de alunos. As que não atraírem alunos suficientes deveriam fechar. Para tornar isto politicamente possível, deveria anunciar-se que nenhum docente será despedido, mas que todos os novos contratos deixarão claro que, se uma universidade fechar, o governo pode transferir o seu corpo docente para outra. Os reitores/diretores deveriam ter autonomia para contratar e promover docentes, para mover para funções de ensino intensivo aqueles que não publicam bem, e para fazer ofertas de retenção, delegando geralmente a decisão nos departamentos académicos. As universidades têm efeitos de repercussão importantes associados a elas, razão pela qual a sua governação importa.

No que toca ao mérito, o problema mais profundo é a endogamia. Na maioria das instituições públicas, a nomeação de doutorandos como docentes na universidade onde estudaram não é apenas comum, é a norma.¹⁵¹ Cerca de 68% do corpo docente leciona na universidade onde obteve o doutoramento (as percentagens são ainda mais elevadas em Lisboa, Coimbra e Porto), e menos de 20% obteve o doutoramento numa universidade estrangeira.¹⁵² O mérito está, em grande medida, ausente como consideração nas nomeações. É provável que haja pouco custo político em terminar prospectivamente este statu quo, em vez de tentar corrigir erros passados: o governo e o parlamento deveriam legislar de modo que as universidades não possam contratar os seus próprios doutorandos até, pelo menos, 10 anos após a obtenção do doutoramento. Isto não resolverá completamente a endogamia, e sobretudo não de imediato, mas é um passo importante nessa direção, e as contratações endogâmicas deveriam ser desincentivadas de forma mais ampla,¹⁵³ usando direitos adquiridos e compensação direta aos que ficam a perder em termos líquidos, de modo a tornar as reformas implementáveis. Além disso, a agência nacional de financiamento da ciência tem de ser completamente reformada, sem que nenhum dos atuais dirigentes seja transitado: a sua liderança é composta por nomeados políticos, muitas vezes sem um percurso académico sério, que por sua vez dependem de painéis “internacionais” de baixa qualidade, frequentemente sem a qualificação adequada para

avaliar projetos. Tem de ser retirada a influência política, e nomeados e remunerados em conformidade indivíduos de competência académica indiscutível. Tomando como dado o montante de financiamento disponível, seria aconselhável financiar menos projetos e recorrer, em vez disso, a equipas de avaliação científica mais pequenas, mas mais bem pagas. Por fim, deveriam forjar-se alianças fortes entre universidade e indústria, através de bancos de ensaio, estágios industriais e métricas de transferência de tecnologia e de patenteamento.

As políticas públicas para a saúde espelham o mesmo princípio das para as escolas. O Serviço Nacional de Saúde (SNS) português atribui tanto os cuidados de saúde primários como o acesso hospitalar por área de residência, e não por escolha livre: um doente inscreve-se no centro de saúde que serve a sua morada, e os encaminhamentos seguem através de redes hospitalares oficiais ligadas a essa mesma geografia. Tal como nas escolas zonadas, isto fixa a base de doentes de cada prestador por localização, em vez de pelo seu desempenho, enfraquecendo o incentivo a competir pela qualidade ou pelos tempos de espera. A questão é demasiado complexa para ser aqui tratada em detalhe, mas, em essência, aplica-se em grande medida a mesma solução, embora com ressalvas: manter o financiamento público, mas deixar que este siga o doente, e não o código postal. Se os doentes puderem escolher entre hospitais e especialistas (e, para certas questões, entre seguradoras) usando o mesmo público, as unidades com fraco desempenho perderiam doentes e financiamento para as melhores, criando a pressão para melhorar que a atribuição puramente geográfica remove.¹⁵⁴ Uma exceção deliberada poderia ser o médico de família. Ao contrário dos hospitais, o médico de família poderia manter-se como um guardião fixo e atribuído, em vez de um elemento de escolha livre, uma vez que controla os encaminhamentos para o resto do sistema. Remover essa porta e deixar os doentes escolherem livremente os pontos de entrada arrisca o clássico problema de risco moral dos seguros de saúde: os cuidados que parecem gratuitos no momento da utilização acabam por ser excessivamente utilizados, as listas de espera alon-

gam-se, e os custos sobem para a população, independentemente da necessidade real. A concorrência deve situar-se a jusante do guardião, e não substituir.¹⁵⁵

Mercados de trabalho

A reforma nos mercados de produtos deve preceder a reforma nos mercados de trabalho, porque a liberalização aumenta a entrada e a atividade das empresas, alargando o grupo de interesses que beneficia de reformas adicionais.¹⁵⁶ Uma boa sequência pode substituir pagamentos laterais dispendiosos, e o momento da compensação — oferecida antes, e não depois, da liberalização — é, em si mesmo, uma alavanca estratégica. A implicação de política é que a estratégia de reforma deve ser concebida como um pacote e uma sequência, não como uma lista: os governos deveriam explorar os efeitos de repercussão entre mercados, preservar o espaço fiscal necessário para compensar os perdedores, e usar direitos adquiridos (por exemplo, os trabalhadores atuais mantêm os seus direitos existentes), garantias de pensões protegidas, e pacotes de despedimento mais mobilidade, nos casos em que a resistência bloquearia de outro modo a reforma. A ligação aos quadros de credibilidade fiscal é direta — é o espaço fiscal que compra viabilidade política, pelo que as regras de ancoragem e a ambição de reforma são dois lados da mesma restrição.

Produzir estatísticas regulares sobre o número de trabalhadores filiados em cada sindicato, e de empresas filiadas em cada associação patronal.¹⁵⁷ Anunciar que, no futuro, os acordos coletivos apenas se aplicarão a quem estiver diretamente representado pelos parceiros sociais.

Aprovar legislação que preveja a expansão dos requisitos de serviços mínimos — reduzindo o custo social das greves (nos serviços públicos e nos transportes). Simultaneamente, preparar planos de contingência para o caso de greves, como transportes alternativos, através de acordos de parceria com prestadores privados. Estes são primeiros passos para evitar que futuras reformas sejam bloqueadas por sindicatos

com baixa representatividade, mas elevada incidência, nestes dois setores em particular.

Em Portugal, sindicatos que não são representativos participam regularmente em decisões de negociação coletiva que afetam todos os trabalhadores.¹⁵⁸ O executivo tem de envidar esforços para fomentar a representatividade dos sindicatos e das associações patronais. Deveria também promover a descentralização dos acordos de negociação coletiva, para aumentar o alinhamento entre os trabalhadores e os seus representantes, e entre as empresas e os seus representantes. Um passo importante rumo a estes objetivos é tornar a extensão administrativa dos acordos coletivos a trabalhadores não sindicalizados condicional à representatividade dos parceiros sociais. Adicionalmente, tornar o acesso aos fundos europeus — nomeadamente os do FSE+ relacionados com formação profissional e apoio social às empresas — condicional ao grau da sua representatividade.

Portugal tem mercados de trabalho segmentados, em que os trabalhadores por dentro do sistema enfrentam uma forte proteção contra o desemprego (tipicamente trabalhadores mais velhos e funcionários públicos), em contraste com a dos trabalhadores temporários.¹⁵⁹ Deveria adotar-se um modelo de flexigurança: um modelo de mercado de trabalho que combina regras flexíveis de contratação e despedimento com uma forte segurança social e políticas ativas de mercado de trabalho. Rever a composição do diálogo social tripartido, à luz de indicadores de representatividade quantitativos, atualizados e transparentes. Reforçar os incentivos para que os “parceiros sociais” aumentem a sua representatividade dos trabalhadores e das empresas — incluindo a rutura dos laços remanescentes com os partidos políticos. Implementar a flexigurança e medidas efetivas de progressão de carreira dependentes da produtividade e outras condicionais, que tenham em conta os incentivos.

Impostos

Portugal tem uma distribuição de empresas caracterizada por um grande número de pequenas empresas (com menos de 10 trabalhadores) e apenas um pequeno nú-

mero de grandes empresas, que têm maior produtividade e um sério potencial transformador. Há múltiplas razões para isto. Uma delas é a derrama estadual: uma sobretaxa aplicada progressivamente sobre a taxa normal de IRC, explicitamente dirigida às empresas acima de determinados limiares de lucro.¹⁶⁰ Na prática, isto funciona como um imposto progressivo sobre as grandes empresas e deveria ser abolido. O governo pode compensar a receita perdida recorrendo a outros tipos de impostos menos distorcivos.¹⁶¹

Reforma eleitoral

A reforma eleitoral não é uma solução milagrosa, mas uma coligação reformista sinalizaria a sua justiça democrática e o seu compromisso em enfraquecer o poder dos maiores partidos políticos ao persegui-la. Deveria ser gradual, caso contrário será bloqueada. Seria possível começar por criar um único círculo nacional de compensação, usando a soma de todos os votos sobranes. O lugar mais marginal pode ser eliminado para que assim seja. Note-se que isto pode ser feito sem uma revisão constitucional, desde que o total de 230 deputados não seja excedido. Um círculo nacional já é permitido pela Constituição portuguesa.¹⁶²

Alguns anos depois, pode ser criado um segundo lugar nacional de compensação no parlamento, selecionado a partir de todos os votos sobranes, depois de o primeiro ter sido selecionado pelo método d'Hondt. Eliminar novamente o lugar mais marginal, de modo que o número de deputados se mantenha constante em 230, tal como exigido pela Constituição. A nossa sugestão é que, ao longo do tempo, sejam criados gradualmente mais lugares nacionais de compensação no parlamento, seguindo os procedimentos acima mencionados, até um total de 30. Assim, no estado estacionário final, 200 deputados representariam círculos eleitorais específicos, enquanto 30 corresponderiam aos votos sobranes a nível nacional.

12. Reflexões finais sobre como alcançar Portugal a horas

O problema de Portugal nunca foi a escassez de diagnóstico. Durante décadas, relatórios disseram o que deveria ser feito, e muito disso, se implementado, teria elevado o crescimento e trazido convergência. O que derrotou as propostas mais ambiciosas não foi a análise, mas a execução — o custo político que fez os governos hesitar. O contributo deste relatório é insistir que a execução é um problema de conceção, e que o caminho para o resolver é deixar de perseguir tudo e passar a perseguir bem uma única coisa: a prioridade número um para Portugal.

Essa única coisa é um Estado que cumpre a palavra dada: **Portugal a horas**. Perseguida obsessivamente, essa política arrasta o resto atrás de si: uma justiça rápida e previsível, concorrência real, um Estado meritocrático e capaz, uma fiscalidade favorável ao investimento, capital humano aplicado, e habitação a preços comportáveis. O crescimento que estas mudanças libertariam poderá, mais tarde, pagar infraestruturas como uma ferrovia de alta velocidade ou um novo aeroporto — mas essas são as recompensas da reforma, não as reformas em si, e não devem ser antecipadas. O caminho até lá passa por uma sequenciação inteligente, uma compensação orientada, um compromisso transparente e âncoras europeias; mantém a fidelidade às normas democráticas, enquanto melhora a justiça entre gerações e eleva a prosperidade de longo prazo. Os políticos que a concretizarem com credibilidade serão recordados como estadistas em futuros livros de História de Portugal.

Portugal a horas.

REFERÊNCIAS

Acemoglu, D. (2003). Why not a political Coase theorem? Social conflict, commitment, and politics. *Journal of Comparative Economics*, 31(4), 620-652.

Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J., e Thaicharoen, Y. (2003). Institutional causes, macroeconomic symptoms: volatility, crises and growth. *Journal of Monetary Economics*, 50(1), 49-123.

Acemoglu, D., e Robinson, J. A. (2013). Economics versus politics: Pitfalls of policy advice. *Journal of Economic Perspectives*, 27(2), 173-192.

Afonso, Ó. (2026a). Muito investimento estrangeiro, pouca transformação. ECO. Disponível em: <https://eco.sapo.pt/especiais/muito-investimento-estrangeiro-pouca-transformacao/> (consultado a 2 de junho de 2026).

Afonso, Ó (2026b). A Justiça abandonada que nos empobrece. ECO. Disponível em: <https://eco.sapo.pt/especiais/a-justica-abandonada-que-nos-empobrece/> (consultado a 11 de Junho de 2026).

Amador, João, e Soares, Ana C. (2013). Concorrência na economia portuguesa: margens preço-custo estimadas com mercados de trabalho imperfeitos. *Boletim Económico*. Banco de Portugal. Disponível em: https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/papers/ab201303_p.pdf (consultado a 20 de junho de 2026).

Amador, J., e Soares, A. C. (2017). Markups and bargaining power in tradable and non-tradable sectors. *Empirical Economics*, 53(2), 669-694.

Amador, João, Soares, Ana C., e Nogueira, Guida N. (2022). A Competitividade da economia portuguesa: uma leitura baseada num indicador compósito. *Revista de Estudos Económicos*. Banco de Portugal. Disponível em: https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/papers/re202206_pt.pdf (consultado a 20 de junho de 2026).

Amsden, Alice H. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.

Ash, Elliott, Daniel L. Chen, e Suresh Naidu (2026). Ideas Have Consequences: The Impact of Law and Economics on American Justice. *Quarterly Journal of Economics* 141 (1): 845–887

Autoridade Tributária e Aduaneira (n.d.). Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares. Disponível em: https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/dgci/divulgacao/estatisticas/estatisticas_ir/Pages/Estatisticas_IRS.aspx (consultado a 20 de junho de 2026).

Banco de Portugal (n.d.). Single Supervisory Mechanism. Disponível em: <https://www.bportugal.pt/en/page/single-supervisory-mechanism> (consultado a 12 de junho de 2026).

Banco de Portugal (2026). Boletim Económico. Disponível em: https://www.bportugal.pt/sites/default/files/documents/2026-06/be_jun2026_pt.pdf (consultado a 8 de julho de 2026).

Bandeira, Mariana (2026). AdC alerta para “risco iminente” de prescrição de 19 processos com multas de 880 milhões. Disponível em: <https://eco.sapo.pt/2026/07/01/adc-alerta-para-risco-iminente-de-prescricao-de-19-processos-com-multas-de-880-milhoes/> (consultado a 12 de julho de 2026).

Barber, Michael (2021). *Accomplishment: How to achieve ambitious and challenging things*. Penguin UK.

Barros, P. P., e Siciliani, L. (2011). Public and private sector interface. In *Handbook of Health Economics* 2, pp. 927-1001. Elsevier.

Barros, P. P., e Monteiro, R. S. (2016). Public–Private Partnerships. In *World Scientific Handbook of Global Health Economics and Public Policy, Volume 3: Health System Characteristics and Performance*, pp. 351-404

Besley, T. (2006). *Principled agents? The political economy of good government*. Oxford University Press.

Besley, T., e Persson, T. (2011). *Pillars of prosperity: The political economics of development clusters*. Princeton University Press.

Blanchard, O., e Portugal, P. (2001). What hides behind an unemployment rate: Comparing Portuguese and US labor markets. *American Economic Review*, 91 (1), 187-207.

Blanchard, O., e Portugal, P. (2017). Boom, slump, sudden stops, recovery, and policy options. Portugal and the Euro. *Portuguese Economic Journal* 16 (3): 149-168.

Bloom, N., e van Reenen, J. (2010). Human resource management and productivity. In O. Ashenfelter e D. Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*. Elsevier

Centeno, M. (2013). *O Trabalho, Uma Visão de Mercado*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos

Chandra, A., Cutler, D., e Song, Z. (2011). Who ordered that? The economics of treatment choices in medical care. In *Handbook of Health Economics* 2, 397-432.

Charron, Nicholas, Lapuente, Victor e Bauhr, Monika (2024). The Geography of Quality of Government in Europe. Subnational variations in the 2024 European Quality of Government Index and Comparisons with Previous Rounds. QoG Working Paper Series 2. Department of Political Science, University of Gothenburg. Disponível em: <https://www.gu.se/en/quality-government/qog-data/data-downloads/european-quality-of-government-index> (consultado a 4 de julho de 2026)

CNN (2023). O quadro fiscal português revela um país empobrecido e desequilibrado. Disponível em: <https://cnnportugal.iol.pt/impostos/irs/joao-rodriques-dos-santos-o-quadro-fiscal-portugues-revela-um-pais-empobrecido-e-desequilibrado/20230909/64fc1c5ad34e371fc0b77121> (consultado a 8 de julho de 2026).

CNN (2026). Taxa média de IRS dos contribuintes baixa para 11,65% em 2024. Disponível em: <https://cnnportugal.iol.pt/financas/porta-das-financas/taxa-media-de-irs-dos-contribuintes-baixa-para-11-65-em-2024/20260428/69f097ced34edcee7c638af6> (consultado a 8 de julho de 2026).

Comparar para crescer (2026a). Que países são mais eficientes em tempo de resposta a resolver processos judiciais administrativos? Disponível em: <https://compararparacrescer.abrp.pt/pt/estado/prazos-processos-administrativos/93/> (consultado a 3 de julho de 2026).

Comparar para crescer (2026b). Que países são mais eficientes em tempo de resposta a resolver processos judiciais civis e comerciais? Disponível em: <https://compararparacrescer.abrp.pt/pt/estado/prazos-processos-civis/94/> (consultado a 3 de julho de 2026).

Conference Board (n.d.). Total annual hours worked (Total Economy Database). Disponível em: <https://data-central.conference-board.org/> (consultado a 24 de março de 2026).

Costa, António (2026). O ‘CTO do Estado’ ao serviço do(s) Negócios. Disponível em: <https://eco.sapo.pt/opinia-o-cto-do-estado-ao-servico-dos-negocios/> (consultado a 12 de junho de 2026).

Costa, L. F., Brito, P., e Santos, C. (2023). Produtividade em Portugal no século XXI. In: Bastien, C., Catroga, E. & Borges, M. R. (eds.), *111 Anos: Por onde andou e para onde vai a economia portuguesa*. Coimbra: Almedina, pp. 573-611

Council of Europe (2011). Judicial Reform Strategy. Available in: <https://rm.coe.int/judicial-reform-strategy-in-croatia-july-2011/168078f226> (consultado a 18 de julho de 2026).

Coroado, S. (2020). *If You Cannot Beat Them, Make Them Join You: The Risks of Capture in Portuguese Regulatory Agencies*. PhD dissertation in Political Science, Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa.

Diário da República (n.d.). Responsabilidade (civil) extracontratual dos magistrados, pelo exercício da função jurisdicional. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/responsabilidade-civil-extracontratual-magistrados-pelo-exercicio-funcao-jurisdicional> (consultado a 9 de julho de 2026).

Dias, J. P., e Gomes, C. (2018). Judicial reforms “under pressure”: The new map/organisation of the Portuguese judicial system. *Utrecht Law Review*, 14(1), 174–186.

Dias, D. A., Marques, C. R., e Richmond, C. (2020). A tale of two sectors: why is misallocation higher in services than in manufacturing? *Review of Income and Wealth*, 66 (2), 361-393.

Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (2023). Indicadores de endogamia académica nas instituições públicas de ensino universitário. Disponível em: https://www.cnedu.pt/content/noticias/nacional/EndogamiaAcademica_2021_2022.pdf (consultado a 6 de junho de 2026).

Dourado, A. P., Garoupa, N., Moutinho, B., Silva, C. M. da Silva (2022). Resultados sobre a litigância fiscal no STA. Disponível em: https://www.cideeff.pt/xms/files/1_e-book_1_RelatorioLitiganciaFiscal_STA_2018-2019_CIDEEFF_21-02-2023.pdf (consultado a 25 de março de 2026).

ECO (2026a). Prescrição do processo da AdC pode livrar EDP e Sonae de multas superiores a 30 milhões. Disponível em: <https://eco.sapo.pt/2026/03/26/prescricao-do-processo-da-adc-pode-livrar-edp-e-sonae-de-multas-superiores-a-30-milhoes/> (consultado a 3 de julho de 2026).

ECO (2026b). Taxa efetiva do IRS cai para 11,65% e quase metade dos contribuintes não paga. Disponível em: <https://eco.sapo.pt/2026/04/27/taxa-efetiva-do-irs-cai->

[para-1165-e-quase-metade-dos-contribuintes-nao-paga/](#) (consultado a 8 de julho de 2026).

ECO (2026c). Quem ganha até 920 euros não vai pagar IRS em 2026. Disponível em: <https://eco.sapo.pt/2025/10/09/quem-ganha-ate-920-euros-nao-vai-pagar-irs-em-2026/> (consultado a 8 de julho de 2026).

European Commission (n.d.). AMECO database: Gross domestic product [Dataset]. Disponível em: <https://db.nomics.world/AMECO/> (consultado a 24 de março de 2026).

European Commission (2023). Country Chapter on the rule of law situation in Slovenia. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52023SC0824> (consultado a 18 de julho de 2026).

European Commission (2024). European Innovation Scoreboard 2024 - Country profile Portugal. Disponível em: https://ec.europa.eu/assets/rtd/eis/2024/ec_rtd_eis-country-profile-pt.pdf (consultado a 20 de junho de 2026).

European Commission (2026a). The 2026 EU justice scoreboard. Disponível em: https://commission.europa.eu/document/download/d1367f58-9eed-4ebd-8eb3-68646b7c7ddc_en?filename=2026_eu_justice_scoreboard.PDF (consultado a June 11, 2026).

European Commission (2026b). Country Report – Portugal. Disponível em: https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-surveillance-eu-member-states/country-pages-including-country-reports/country-report-portugal_en (consultado a 21 de junho de 2026).

European Commission (2026c). Annual Report on European SMEs 2025/2026. Disponível em: <https://webgate.ec.europa.eu/circabc-ewpp/d/d/workspace/SpacesStore/c94ab299-7130-48fc-82f4-380d99349847/download> (consultado a 6 de julho de 2026).

European Commission (2026d). Education and training monitor 2025: Portugal. Publications of the Office of the European Union. Disponível em: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f6a5f8c9-beb7-11f0-a612-01aa75ed71a1/language-en> (consultado a 6 de julho de 2026).

European Commission for the Efficiency of Justice (2023). Backlog reduction tool. Disponível em: <https://rm.coe.int/cepej-2023-9final-backlog-reduction-tool-en-adopted/1680acf8ee> (consultado a 18 de julho de 2026).

European Commission for the Efficiency of Justice (2024). Portugal. Disponível em: <https://rm.coe.int/portugal/1680b1df7c> (consultado a 20 de junho de 2026).

Eurostat (n.d.). Database. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/main/data/database> (consultado a 20 de junho de 2026).

Eurostat (2026). Harmonised Indices of Consumer Prices (HICP) (database). Disponível em: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/prc_hicp_aind_custom_22081048/default/table (consultado a 10 de julho de 2026).

Estatísticas da Justiça (2026). Duração dos processos pendentes nos tribunais de 1.^a instância. Disponível em: <https://estatisticas.justica.gov.pt/Report?id=Tfb46364c-ed76-4d78-9222-bb02303a3264&language=pt-PT> (consultado a 24 de março de 2026).

Expresso (2018). Antigo presidente da ERSE qualifica rendas da EDP como “opções políticas”. Disponível em: <https://expresso.pt/economia/2018-07-11-Antigo-presidente-da-ERSE-qualifica-rendas-da-EDP-como-opcoes-politicas> (consultado a 18 de julho de 2026).

Ezrachi, Ariel (2021). *Competition and antitrust law: a very short introduction*. Oxford University Press.

Fernández-Villaverde, Jesús (2026). Pensiones contributivas: Cuando la TIR no Cuadra. Disponível em: <https://www.sas.upenn.edu/~jesusfv/Pensiones.pdf> (consultado a 30 de junho de 2026.)

Figueira, C., e Pinheiro-Alves, R. (2023). Evolution of price-cost margins during the troika intervention. *Portuguese Economic Journal*, 22(3), 315-351.

Garoupa, Nuno (2011). *O Governo da Justiça*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Garoupa, Nuno, e Pinheiro, Zélia G. (2014). Reforma da justiça e implicações para o orçamento e a economia. In: *Para uma Reforma Abrangente da Organização e Gestão do Sector Público – Comunicações e Comentários*, pp. 167–204. Ciclo de seminários Sextas da Reforma. Lisboa: Banco de Portugal. Disponível em: https://www.cfp.pt/uploads/publicacoes_ficheiros/livro-sextas-reforma-2014.pdf (consultado a 20 de junho de 2026).

Gouveia, M. F., Garoupa, N., e Magalhães, P., Carvalho, J., Pinto-Ferreira, J., Silva, L. D. da, Guerra, P., Felix, S., Santos, S. (2012). *Justiça Económica em Portugal*. Disponível em: <https://ffms.pt/pt-pt/estudos/estudos/justica-economica-em-portugal> (consultado a July 13, 2026).

Granado, A., Mota, F. T. da, Castelo, H., Rego, M. L., Garoupa, N., e André, P. (2022). *Para quando a transparência na publicação integral das decisões judiciais em Portugal?* Disponível em: <https://www.publico.pt/2022/08/10/opiniao/opiniao/transparencia-publicacao-integral-decisoos-judiciais-portugal-2016545> (consultado a July 17, 2026).

Heckman, J. (2006). Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. *Science*, 312 (5782): 1900-1902

Hijzen, A., Martins, P. S., e Parlevliet, J. (2019). Frontal assault versus incremental change: A comparison of collective bargaining in Portugal and the Netherlands. *IZA Journal of Labor Policy*, 9(8), 1-26.

Hijzen, A., e Martins, P. S. (2020). No extension without representation? Evidence from a natural experiment in collective bargaining. *IZA Journal of Labor Economics*, 9(1).

Hirschman, A. (1967). *Development Projects Observed*. Washington, DC: Brookings Institution.

Høj, J., V. Galasso, G. Nicoletti, e T.-T. Dang (2007). An empirical investigation of political economy factors behind structural reforms in OECD countries. *OECD Economic Studies*, Vol. 2006/1, pp. 87–136. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2007/05/oecd-economic-studies-volume-2006-issue-1_g1gh6849/eco_studies-v2006-1-en.pdf (consultado a 20 de junho de 2026).

Instituto Nacional de Estatística (2026). População residente (N.º) por Local de residência. Disponível em: https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&contecto=pi&indOcorrCod=0012903&selTab=tab0 (consultado a 13 de julho de 2026).

International Energy Agency (2026). Portugal 2026: Energy policy review. Paris: International Energy Agency. Disponível em: <https://www.iea.org/reports/portugal-2026> (consultado a 20 de junho de 2026).

Johnson, P., Banks, J., Blundell, R., Besley, T., Deaton, A., Joyce, R., e Satz, D. (2026). *Challenging Inequalities: How We Got Stuck and Where We Go Next*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Lee, Jae-Hyup (2010). Korean Jury Trial: Has the New System Brought About Changes? *Asian-Pacific Law & Policy Journal* 12(1), 58-71.

Malan, Jack e Bosch Chen, Ivan (2021). Impact of Organised Crime on the EU's Financial Interests. Study Requested by the CONT Committee, European Parliament. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/STUD/2021/697019/IPOL_STU\(2021\)697019_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/STUD/2021/697019/IPOL_STU(2021)697019_EN.pdf) (consultado a 28 de maio de 2026.)

Martins, P. S., e Ferreira, J. R. (2025). Effects of individual incentive reforms in the public sector: the case of teachers. *Public Choice*, 204(3), 457-481.

Martins, P. S., Pereira, J., e Martins, A. (2026). Justice on the Clock: State Liability Can Shape Court Timings and Decisions. Artigo apresentado no congresso da Asociación Española de Derecho y Economía, Nova SBE.

McGuire, T. G. (2000). Physician agency. In *Handbook of Health Economics* 1, 461-536.

Ministério Público (n.d.). Lei n.º 67/2007, de 31 de Dezembro. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2073&tabela=leis (consultado a 9 de julho de 2026).

Monitor Company (1994). *Construir as Vantagens Competitivas de Portugal*. Lisbon: Fórum para a Competitividade, under the direction of Michael Porter.

Mota, F. T. da (2021). A guerra informática entre o Conselho Superior da Magistratura e o Ministério da Justiça. *Público*. Disponível em: <https://www.pUBLICO.pt/2021/11/05/opinioao/opinioao/guerra-informatica-conselho-superior-magistratura-ministerio-justica-1983685> (consultado a 17 de julho de 2026).

Netherlands Council for the Judiciary (2010). The Judiciary System in the Netherlands. Disponível em: https://www.rechtspraak.nl/binaries/_rts_1768913589100/content/assets/rvdr/com/rvdr-com-the-judiciary-system-in-the-netherlands.pdf (consultado a 18 de julho de 2026).

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.

Observador (2025). Tribunal Constitucional torna definitiva anulação de coimas de 225 milhões do "cartel da banca". AdC “fez tudo o que pôde” para condenar. Disponível em: <https://observador.pt/2025/08/28/tribunal-constitucional-confirma-anulacao-de-coimas-de-225-milhoes-do-cartel-da-banca-caso-chega-ao-fim/> (consultado a 3 de julho de 2026).

Observador (2026). Tribunal de Contas. Proposta de lei do Governo cria "zonas de vazio que geram mais espaço para a corrupção". Disponível em: <https://observador.pt/2026/05/14/tribunal-de-contas-proposta-de-lei-do-governo-cria-zonas-de-vazio-que-geram-mais-espaco-para-a-corrupcao/> (consultado a 20 de junho de 2026.)

OECD (2014). OECD Economic Surveys: Portugal. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2014/10/oecd-economic-surveys-portugal-2014_g1g394ee/eco_surveys-prt-2014-en.pdf (consultado a 8 de junho de 2026.)

OECD (2018). OECD Competition Assessment Reviews: Portugal: Volume II – Self-Regulated Professions, OECD Publishing, Paris. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2018/12/oecd-competition-assessment-reviews-portugal_g1g8dd8d/9789264300606-en.pdf (consultado a 20 de junho de 2026.)

OECD (2021). Economic Policy Reforms 2021. Going for Growth: Shaping a Vibrant Recovery. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2021/04/economic-policy-reforms-2021_d5e60700/3c796721-en.pdf (consultado a 4 de junho de 2026)

OECD (2023a). The Impact of Regulation on International Investment in Portugal. Paris: OECD Publishing. Disponível em: <https://www.oecd.org/en/publications/the-im->

[pact-of-regulation-on-international-investment-in-portugal_688b30c8-en.html](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/06/government-at-a-glance-2023_da193b0d/3d5c5d31-en.pdf)

(consultado a 20 de junho de, 2026)

OECD (2023b). Government at glance. Paris: OECD Publishing. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2023/06/government-at-a-glance-2023_da193b0d/3d5c5d31-en.pdf (consultado a 20 de junho de 2026)

OECD (2024). OECD Product Market Regulation (PMR) indicators: How does Portugal compare? Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/topics/policy-sub-issues/product-market-regulation/Portugal_PMR%20country%20note.pdf (consultado a 21 de junho de 2026)

OECD (2025). Education at a Glance 2025. Disponível em: https://www.oecd.org/en/publications/education-at-a-glance-2025_1c0d9c79-en/full-report/piaac-proficiency-in-key-information-processing-skills-among-adults_3ccb98d6.html (consultado a 4 de junho de 2026)

OECD (2026). OECD Economic Surveys: Portugal. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2026/01/oecd-economic-surveys-portugal-2026_0ea012e6/025b3445-en.pdf (consultado a 8 de julho de 2026.)

Olson, Mancur (1982). *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven: Yale University Press

Ordem dos Advogados (2024). Falta de meios compromete eficácia portuguesa na Procuradoria Europeia. Disponível em: <https://portal.oa.pt/comunicacao/impressa/2024/3/1/falta-de-meios-compromete-eficacia-portuguesa-na-procuradoria-europeia/> (consultado a 4 de junho de 2026)

Palma, N. (2023). *As Causas do Atraso Português*. D. Quixote.

Palma, N. (2026). *Europe's poison pill: the unintended consequences of cohesion funds and why they must end*. Cambridge University Press

Pedreira, Frederico (2025). Procurador europeu antecipa “grande problema” nos fundos PRR. Disponível em: <https://eco.sapo.pt/2025/03/07/procurador-europeu-antecipa-grande-problema-nos-fundos-prr/> (consultado a 25 de março de 2026).

Pollitt, C., e Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis—Into the age of austerity*. Oxford University Press. 4th edition.

Público (2026). Fartos de insegurança, moradores da Mouraria compraram computador à PSP para a ajudar. Disponível em: <https://www.publico.pt/2026/03/15/local/noticia/fartos-inseguranca-moradores-mouraria-compraram-computador-psp-ajudar-2167523> (consultado a 25 de março de 2026).

Queiró, F. (2022). Entrepreneurial human capital and firm dynamics. *Review of Economic Studies*, 89(4), 2061-2100.

Reis, Ricardo (2011). Solução para Portugal: fazer mais com os portugueses. In: Vasconcellos e Sá, J. (eds.), *Portugal e o futuro: Falam duas gerações de economistas*. Porto: Vida Económica.

Reis, Ricardo (2013). The Portuguese Slump and Crash and the Euro Crisis. *Brookings Papers on Economic Activity* 44 (1): 143-210

Rocha, Álvaro (2025). A bandalheira dos concursos de docentes no Ensino Superior. Available in: <https://www.sabado.pt/opiniao/convidados/alvaro-rocha/detalhe/a-bandalheira-dos-concursos-de-docentes-no-ensino-superior> (consultado a 3 de junho de 2026).

Sazedj, S., Reis, H., e Wemans, L. (2024). Evidência do PISA sobre as competências dos jovens portugueses. *Boletim Económico*. Banco de Portugal. Disponível em: https://www.bportugal.pt/sites/default/files/documents/2024-03/be_mar2024_p.pdf (consultado a 6 de julho de 2026).

Sarmiento, Joaquim Miranda (2021). *Portugal – Liberdade e Esperança: Uma visão para Portugal 2030*. Lisboa: Bertrand

Scott, J. C. (1998). *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale University Press.

Silvares, Mónica (2019). 25 anos depois do relatório Porter, o que mudou na economia portuguesa? Mira Amaral responde. Disponível em: <https://eco.sapo.pt/entrevista/25-anos-depois-do-relatorio-porter-o-que-mudou-na-economia-portuguesa-mira-amaral-responde/> (consultado a 1 de julho de 2026).

Silvares, Mónica (2023). Em Portugal não existe um verdadeiro conhecimento da fraude nos fundos europeus. Disponível em: <https://eco.sapo.pt/2023/09/21/em-portugal-nao-existe-um-verdadeiro-conhecimento-da-fraude-nos-fundos-europeus/> (consultado a 20 de junho de 2026).

Simão, R. (2024). Governo desembolsa 55 milhões de euros com pacote para a comunicação social. Disponível em: <https://www.dn.pt/economia/governo-desembolsa-55-milhoes-de-euros-com-pacote-para-a-comunicacao-social> (consultado a 24 de junho de 2026).

Tompson, W. e R. Price (2009). *The Political Economy of Reform: Lessons from Pensions, Product Markets and Labour Markets in Ten OECD Countries*. OECD Publishing. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2009/08/the-political-economy-of-reform_g1ghb568/9789264073111-en.pdf (consultado a 20 de junho de 2026).

Trends in International Mathematics and Science Study (2023). TIMSS 2023 Portugal. Relatório Nacional. Disponível em: <https://iave.pt/wp-content/uploads/2024/12/Relatorio-TIMSS-Vol-0.pdf> (consultado a 6 de julho de 2026).

Veiga, Francisco José, Linda Gonçalves Veiga, e Otto Swank (2026). Electoral Incentives to Obtain EU Grants. *Economic Journal*, no prelo

Vinhas da Silva, Rui, e Teixeira, Natália (2013). *A Competitividade das Nações no Século XXI: Um Roadmap Estratégico para a economia portuguesa*. Casal de Cambra: Caleidoscópio

World Justice Project (2025). The 2025 WJP Rule of Law Index. Disponível em: <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/> (consultado a 4 de junho de 2026).

Worldwide Governance Indicators (2025). Worldwide Governance Indicators, 2025 Revision, World Bank. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators> (consultado a 4 de junho de 2026).

APÊNDICE

Perguntas da entrevista aos líderes empresariais sobre os desafios que enfrentam

1. Restrições atuais

“Na sua perspectiva, quais são as restrições institucionais ou regulatórias mais vinculativas que dificultam a capacidade da sua empresa para crescer ou inovar em Portugal atualmente?”

2. Reformas prioritárias

“Se pudesse mudar uma regulação ou um processo administrativo que tivesse o maior impacto positivo na competitividade do seu setor, qual seria, e porquê?”

3. Viabilidade política

“Na sua opinião, quais são os principais obstáculos políticos ou institucionais que têm impedido reformas estruturais significativas em Portugal, e o que tornaria a reforma mais aceitável ou credível para as partes interessadas fundamentais?”

4. Implementação e responsabilização

“Como deveria o governo conceber e monitorizar a implementação da reforma, de modo que seja credível, transparente e resiliente à alternância política — minimizando, ao mesmo tempo, os custos políticos de curto prazo? Como pode um governo bem-intencionado garantir que segmentos alargados do público apoiariam a reforma?”

NOTAS DE FIM

¹O Conselho Superior da Magistratura de Portugal é presidido pelo Presidente do Supremo Tribunal de Justiça, que ocupa o cargo por inerência, sendo os restantes membros compostos por dois nomeados pelo Presidente da República, sete eleitos pela Assembleia da República, e sete eleitos pelos próprios juizes (um juiz do Supremo Tribunal de Justiça, que exerce as funções de Vice-Presidente, dois juizes dos Tribunais da Relação, e quatro juizes de primeira instância). Trata-se de uma combinação concebida para equilibrar a legitimidade democrática e a perspetiva externa de membros leigos com o autogoverno judicial.

²Os números europeus comparáveis aqui mencionados referem-se às médias do Conselho da Europa (European Commission for the Efficiency of Justice 2024, pp. 142, 144).

³Trends in International Mathematics and Science Study (2023), European Commission (2026d, p. 7).

⁴Barber (2021).

⁵Acemoglu et al. (2003); Acemoglu e Robinson (2013).

⁶Monitor Company (1994).

⁷O Relatório Porter considera de passagem a intervenção governamental e as políticas públicas, mas deixa de lado a economia política ou as considerações de implementação (Monitor Company 1994, pp. 83-90, 102-124). O seu enquadramento e formato de consultoria excluíram estruturalmente questões como a exequibilidade, o conflito distributivo e a capacidade do Estado, que explicam por que razão tão pouco daquilo foi implementado. Há também exemplos de académicos portugueses que sugeriram reformas de política ambiciosas e que, mais tarde, já como políticos, os seus governos não implementaram. Exemplos recentes incluem Centeno (2013) e Sarmento (2021).

⁸ O enfoque é seletivo e não inteiramente prescritivo, no sentido em que nos concentrámos sobretudo em reformas que têm hipótese de implementação no contexto das considerações de economia política discutidas na Parte III. Deixámos de fora quaisquer reformas utópicas, isto é, não implementáveis.

⁹Se um processo transitar para um tribunal superior, aplica-se uma nova regra de 90 dias.

¹⁰Para uma revisão da evidência, ver Palma (2023).

¹¹Palma (2023, chapter 10), Palma (2026).

¹²Estes correspondem a valores em paridade de poder de compra e, estritamente falando, correspondem aos atuais 27 países da UE, mais o Reino Unido, a Noruega e a Suíça. Ver Palma (2026, p. 49).

¹³Portugal tem um desempenho pior do que a média das economias da OCDE nos indicadores de regulação do mercado de produtos a nível económico global, enfrentando distorções à concorrência relacionadas com barreiras à entrada e à expansão das empresas, bem como um envolvimento excessivo do Estado na economia. Por setores, o quadro é misto. O enquadramento regulatório português nos setores da energia, dos transportes e das comunicações eletrónicas é propício à concorrência, com algumas exceções. As áreas mais fracas situam-se nos serviços: há claramente margem para reduzir as barreiras regulatórias à entrada e à concorrência na distribuição a retalho e na venda a retalho de determinados bens, sendo os serviços profissionais também assinalados como uma área problemática (OECD 2024). Ver também Amador e Soares (2013), bem como Amador et al. (2022), que mostram que Portugal se situa perto do final da tabela da UE em competitividade (considerando a estabilidade macroeconómica e a distribuição do rendimento; a educação e a inovação; o investimento e as infraestruturas; bem como as instituições e os mercados).

¹⁴OECD (2024).

¹⁵Palma (2023, capítulo 10).

¹⁶Esta medida corresponde ao PIB real por hora trabalhada e inclui os países atualmente na UE, mais o Reino Unido, a Noruega e a Suíça. Fontes dos dados subjacentes: Costa et al. (2023), The Conference Board (n.d.), European Commission (n.d.).

¹⁷Para um caso recente envolvendo um cartel bancário em que grandes bancos estiveram envolvidos na partilha coordenada de informação para distorcer a concorrência, ver Observador (2025).

¹⁸Bandeira (2026).

¹⁹ECO (2026a).

²⁰Palma (2026).

²¹European Commission (2024).

²²Blanchard e Portugal (2017).

²³Charron et al. (2024), World Justice Project (2025), Worldwide Governance Indicators (2025).

²⁴Há evidência de padrões de portas giratórias nas agências reguladoras portuguesas, incluindo o setor dos serviços públicos, em que, por exemplo, opera o regulador dos serviços energéticos de Portugal (ERSE): o conselho de administração da EDP incluiu historicamente numerosos antigos responsáveis governamentais. Este padrão é ainda mais pronunciado no transporte terrestre e marítimo, onde o regulador (AMT) teve uma proporção de membros do conselho com experiência política que se aproximou dos 100%, e nas águas e saneamento (ERSAR), bem como nas telecomunicações (ANACOM), que se enquadram na mesma categoria ampla de serviços públicos. O setor financeiro também se destaca: mais de metade dos membros do conselho provêm da indústria regulada, e uma proporção semelhante regressa a ela após o seu mandato, ligando o governo, os reguladores, os bancos privados, e o banco público Caixa Geral de Depósitos (Coroado 2020). Artigos de jornal relatam regularmente casos para vários setores (por exemplo, Expresso 2018).

²⁵Palma (2026), Amador e Soares (2013).

²⁶A área mais lenta é a justiça administrativa. As piores são os processos administrativos de primeira e segunda instância: o seu tempo de resolução é, respetivamente, de 747 e 1064 dias — várias vezes as medianas do Conselho da Europa (European Commission for the Efficiency of Justice 2024, p. 144). Adicionalmente, deve notar-se que, nestes números, o litígio criminal não inclui o inquérito criminal nem os trâmites formais anteriores ao julgamento, e o litígio administrativo não inclui as audições administrativas obrigatórias nem o recurso hierárquico. Estes também decorrem lentamente em Portugal.

²⁷OECD (2018), Palma (2023, pp. 267, 271, 280).

²⁸Nesta secção, baseamo-nos em Garoupa (2011), Garoupa e Pinheiro (2014), Afonso (2026b), European Commission for the Efficiency of Justice (2024), e European Commission (2026b).

²⁹European Commission for the Efficiency of Justice (2024, pp. 142-144), European Commission (2026a, p. 12).

³⁰European Commission (2026a, p. 44-45).

³¹European Commission (2026a, p. 45).

³²European Commission (2026a, p. 46).

³³European Commission (2026a, p. 33), Afonso (2026b). Ver também European Commission for the Efficiency of Justice (2024, p. 143), que confirma que Portugal tem mais do dobro dos advogados, per capita, do que a mediana dos Estados-membros do Conselho da Europa (aproximadamente 338,5 advogados por 100 000 habitantes, face a uma mediana do Conselho da Europa de cerca de 155,5).

³⁴O número de juizes profissionais por habitante em Portugal situa-se acima das medianas do Conselho da Europa. O número de funcionários não juizes tem estado próximo da mediana. O número de procuradores (Ministério Público) e do respetivo pessoal está acima da mediana. Os seus salários são também semelhantes à mediana no resto da Europa, tanto em termos brutos como face ao salário bruto anual médio (European Commission for the Efficiency of Justice 2024, p. 143).

³⁵Isso não os isenta de eventuais responsabilidades civis, mas isso depende de os próprios demandantes decidirem avançar com o processo.

³⁶É possível que também reflita um aumento do número de queixas anónimas nos últimos anos.

³⁷Comparar para crescer (2026a), utilizando dados da CEPEJ sobre o funcionamento dos sistemas judiciais nos Estados-membros da UE.

³⁸Comparar para crescer (2026b), utilizando dados da CEPEJ sobre o funcionamento dos sistemas judiciais nos Estados-membros da UE.

³⁹Esta divergência tem sido comum em Portugal ao longo de séculos (Palma 2023).

⁴⁰European Commission for the Efficiency of Justice (2024, pp. 144).

⁴¹Fonte da figura: Estatísticas da Justiça (2026). Estas estatísticas agregam crimes comuns e crimes de colarinho branco; a pendência deve-se a estes últimos.

⁴²Dourado et al. (2022, pp. 16-17).

⁴³Garoupa e Pinheiro (2014, p. 178).

⁴⁴Embora isto já não se verifique para as gerações mais jovens, se a medida indireta para o capital humano for simplesmente o número de anos de escolaridade, os desafios relacionados com a qualidade mantêm-se. Portugal tem tido historicamente um desempenho fraco em avaliações internacionais de matemática como o PISA, com recuperações parciais em certos momentos, mas resultados recentes a mostrar um declínio relativo (Sazedj et al. 2024). O desempenho de Portugal no TIMSS coloca-o bastante atrás dos seus pares europeus, evidenciando lacunas no conhecimento matemático fundamental; quase um terço dos jovens de 15 anos tem um desempenho insuficiente a matemática, e os resultados recentes do TIMSS colocaram Portugal em último lugar entre os países da UE participantes, a matemática e ciências (Trends in International Mathematics and Science Study 2023, European Commission 2026d, p. 7).

⁴⁵Proficiência média em literacia dos adultos, por nível de escolaridade, no âmbito do inquérito às Competências dos Adultos (PIAAC), para a faixa dos 25 aos 64 anos (OECD 2025).

⁴⁶Proficiência em literacia entre adultos, no âmbito do inquérito às Competências dos Adultos (PIAAC); percentagem de adultos dos 25 aos 64 anos em cada nível de proficiência em literacia (OECD 2025, p. 22).

⁴⁷Público (2026).

⁴⁸International Energy Agency (2026).

⁴⁹Várias pessoas notaram, ao longo dos anos, a fraca qualidade da formação do capital humano. Ver, por exemplo, Reis (2011) e Palma (2023).

⁵⁰Ver Reis (2011), que cita a literatura relevante, nomeadamente Bloom e van Reenen (2010).

⁵¹Palma (2026).

⁵²OECD (2023a).

⁵³Afonso (2026a).

⁵⁴European Commission (2026c, p. 13).

⁵⁵Em 2022, as 10% empresas mais produtivas de uma indústria eram 6,8 vezes mais produtivas do que as 10% menos produtivas, acima de França (5,2) e de Espanha (4,7); e, entre 2010 e 2022, as empresas com 2 a 4 trabalhadores em Portugal foram, em média, 47% menos produtivas do que as pequenas empresas (com 20 a 49 trabalhadores), face a apenas 34% na mediana entre países; ao mesmo tempo, as grandes empresas com mais de 250 trabalhadores foram, em média, 33% mais produtivas do que as pequenas empresas, face a 26% na mediana (OECD 2026, pp. 1, 6).

⁵⁶Queiró (2022).

⁵⁷Alguns atribuíram a culpa sobretudo à UE, outros à capacidade ou à vontade do próprio Portugal, enquanto Estado-membro, de implementar e adotar a regulação da UE.

⁵⁸É provável que reformas ambiciosas só sejam possíveis através de uma coligação reformista que teria mais probabilidade de emergir a par de mudanças mais amplas de governação e de política ao nível da União Europeia. Mas, ainda assim, não deixa de ser útil deixar um roteiro sobre quais deveriam ser as prioridades, e por que ordem deveriam ser abordadas.

⁵⁹Para uma discussão relacionada, ver Acemoglu e Robinson (2013).

⁶⁰Os juízes e o pessoal judicial queixam-se frequentemente de "falta de recursos". Trata-se de uma avaliação subjetiva. É sempre possível exigir "mais recursos". O sistema também precisa de funcionar de forma mais eficiente com os recursos existentes, e, se isso acontecer, gerará mais recursos endogenamente.

⁶¹Garoupa (2011), European Commission for the Efficiency of Justice (2024).

⁶²Isto atualmente não acontece, como detalhado em Granado et al. (2022) e Mota (2021).

⁶³Na Parte III explicamos como os prazos não cumpridos poderiam ser tratados — o silêncio como aprovação para pedidos de baixo valor, com salvaguardas acima de um determinado limiar.

⁶⁴O Decreto-Lei n.º 10/2024 (o Simplex Urbanístico), em vigor desde 2024, introduziu um sistema de deferimento tácito para licenças de construção quando as decisões não tenham sido tomadas dentro de determinados prazos, mas o mecanismo permanece largamente teórico para a maioria dos

requerentes. Na prática, os municípios protelam rotineiramente na fase de “processo incompleto”, para impedir que o relógio comece oficialmente a contar, com as câmaras a funcionar, entretanto, segundo hábitos antigos. O ónus recai sobre o requerente, que tem de reclamar proativamente o certificado de aprovação tácita através de um portal, em vez de este ser concedido automaticamente, sendo que uma cultura burocrática profundamente enraizada faz com que mesmo uma reforma explicitamente concebida para retirar aos municípios táticas de protelamento tenha feito pouco para mudar a experiência vivida de esperar anos por uma licença.

⁶⁵Em Portugal, os cargos públicos são frequentemente atribuídos como recompensa por lealdades políticas.

⁶⁶Besley (2006).

⁶⁷Palma (2023, capítulo 10) explica as origens históricas comparativas de tais políticas.

⁶⁸OECD (2023b).

⁶⁹Monitor Company (1994).

⁷⁰Ver, por exemplo, Silves (2019).

⁷¹Vinhas da Silva e Teixeira (2013).

⁷²Dias et al. (2020).

⁷³Reis (2013), Palma (2026).

⁷⁴Amador e Soares (2017). Ao longo das reformas da troika de 2011–2014, tanto o poder de mercado das empresas como a concorrência não melhoraram de forma significativa — ou seja, as margens mantiveram-se rígidas (Figueira e Pinheiro-Alves 2023).

⁷⁵A Associação Portuguesa de Empresas de Distribuição (APED), a associação setorial e patronal do setor da distribuição, é um lóbi em tudo menos no sentido jurídico português formal (inexistente), e o seu poder passa pela porta corporativista da frente, estando envolvida na negociação coletiva e na consulta legislativa.

⁷⁶Para exemplos recentes, ver ECO (2026a).

⁷⁷Tem sido, por isso, ocasionalmente acusada de estar politizada; embora, noutros países, também seja comum que os executivos nomeiem autoridades equivalentes. Em qualquer caso, uma vez que isto pode depender do contexto, seria aconselhável reforçar as regras de nomeação (mandatos escalonados e não renováveis, confirmação parlamentar por maioria qualificada, escrutínio independente, recurso a membros estrangeiros) e assegurar a autonomia financeira através de financiamento com receitas próprias, evitando represálias através de congelamentos orçamentais (cativações) ou vetos do executivo.

⁷⁸Para um exemplo recente, ver Costa (2026).

⁷⁹OECD (2024).

⁸⁰Para uma discussão sobre a aplicação ótima do direito da concorrência, ver Ezrachi (2021, pp. 38–47).

⁸¹Em Portugal, os bancos maiores e “significativos” são supervisionados diretamente pelo Banco Central Europeu, enquanto os bancos “menos significativos” são supervisionados pelo Banco de Portugal sob a supervisão do Banco Central Europeu, ambos no âmbito do Mecanismo Único de Supervisão da União Europeia (Banco de Portugal n.d.).

⁸²Estes números correspondem a 2024 (Eurostat n.d.), que indica a população de Portugal como 10,6 milhões, e a da Comunidade de Madrid como 7,1 milhões. Estes são os números diretamente comparáveis mais recentes. No entanto, note-se que as estimativas populacionais mais recentes mostram que a população residente em Portugal já correspondia a 11,4 milhões em 2024 (Instituto Nacional de Estatística 2026). Arredondado ao inteiro mais próximo, a população de Portugal em 2024 corresponde, portanto, a 11 milhões em ambos os casos.

⁸³Besley e Persson (2011).

⁸⁴Em política económica, uma “regra de ouro” é uma regra fiscal segundo a qual os governos só deveriam contrair dívida para financiar investimento (como infraestruturas, educação ou I&D), e não para cobrir os custos correntes do dia a dia.

⁸⁵Estas foram algumas das conclusões de um estudo recente solicitado pela Comissão do Controlo Orçamental do Parlamento Europeu, relativo ao impacto do crime organizado nas finanças da UE (Malan e Bosch Chen 2021). Em Itália, por exemplo, organizações de crime organizado — como a

Cosa Nostra siciliana, a 'Ndrangheta calabresa, e a Camorra napolitana — têm deslocado ativamente o seu foco de crimes de alto risco, como assaltos a bancos, para fraudes sem violência e altamente lucrativas, visando fundos da União Europeia.

⁸⁶Silvares (2023).

⁸⁷Ordem dos Advogados (2024), Pedreira (2025).

⁸⁸Observador (2026).

⁸⁹Palma (2026, pp. 58-60)

⁹⁰Por exemplo, os presidentes de câmara elegíveis para reeleição fazem grandes esforços para obter dinheiro da UE (Veiga et al. 2026). Também os empreendedores canalizam muitas vezes o seu talento para a captura de subsídios, em vez de o direcionarem para atividades mais produtivas.

⁹¹Este é um fenómeno que tem ocorrido em Portugal ao longo de décadas (por exemplo, OECD 2014, p. 30, OECD 2026, pp. 104-6).

⁹²Para uma análise detalhada dos incentivos distorcidos causados pela Política de Coesão da UE, ver Palma (2026).

⁹³Isto é aqui aproximado pelo rácio entre o índice harmonizado de preços no consumidor (IHPC) (2001=100) dos serviços (índice global excluindo bens) e o IHPC (2001=100) dos bens (índice global excluindo serviços). As tendências são semelhantes às apresentadas até 2013 em OECD (2014, p. 30). Fonte: Eurostat (2026).

⁹⁴Os principais debates sobre reforma eleitoral em Portugal centram-se num pequeno número de questões recorrentes. O atual sistema, baseado na magnitude dos círculos eleitorais, cria grandes disparidades no valor da representação entre círculos mais pequenos e maiores. Relacionadamente, um círculo de compensação reduziria os votos desperdiçados que beneficiam os maiores partidos devido a comportamento estratégico.

⁹⁵Isto significa que, por vezes, temos de entrar em detalhes específicos sobre a economia e as instituições de Portugal, porque o conhecimento contextual é essencial para evitar falhas de implementação (por exemplo, Scott 1998).

⁹⁶Acemoglu e Robinson (2013).

⁹⁷North (1990). Acemoglu (2003). É sabido que a história nacional e a tradição administrativa moldam, e frequentemente derrotam, as reformas: a reforma é dependente da trajetória (Pollitt e Bouckaert 2017).

⁹⁸Agradecemos a Jesús Fernández-Villaverde as discussões sobre os problemas análogos enfrentados por Espanha.

⁹⁹Com uma população residente de cerca de 11,4 milhões, Portugal tem cerca de 3 milhões de pensionistas a receber pensões de velhice, invalidez ou sobrevivência, e uma força de trabalho no setor público na ordem dos 700 a 800 mil, todos com emprego seguro e incentivos de desempenho inadequados.

¹⁰⁰CNN (2026), ECO (2026b), Autoridade Tributária e Aduaneira (n.d.). Em 2026, quem ganhar até 920 euros por mês (12 880 euros por ano) não terá de pagar IRS. Para mais detalhes, ver ECO (2026c).

¹⁰¹CNN (2023).

¹⁰²O rácio entre o salário mínimo e o salário mediano atingiu 91% em 2025, face a 87% em 2019; isto levanta, evidentemente, questões sobre os incentivos dos trabalhadores e a dinâmica do crescimento da produtividade. Este rácio é o mais elevado da área do euro; em 2024, a média da UE correspondia a cerca de 69% (Banco de Portugal 2026, p. 34).

¹⁰³Banco de Portugal (2026, p. 20).

¹⁰⁴Ver Fernández-Villaverde (2026) para uma discussão detalhada das causas da insustentabilidade da segurança social em Espanha; o problema da segurança social em Portugal é semelhante, embora menor, devido a mecanismos automáticos de ajustamento.

¹⁰⁵As gerações mais velhas podem não se preocupar com o bem-estar dos seus netos na mesma medida em que se preocupam consigo próprias, mas não descontam completamente o futuro para além das suas próprias vidas. Uma explicação alternativa para a sua oposição à reforma é que não confiam no sistema, preferindo dar dinheiro diretamente aos familiares mais jovens, na medida em que antecipam quão sombrio o futuro parece. Ambas podem ser verdadeiras, mas, em última análise, a segunda implica um problema de confiança nas instituições do país: as pessoas sentem que

reformas dispendiosas trarão benefícios incertos, e que os seus esforços poderiam ser desperdiçados num grande escândalo de corrupção; daí optarem por transferências privadas.

¹⁰⁶Olson (1982).

¹⁰⁷European Commission for the Efficiency of Justice (2024), European Commission (2026a), OECD (2024), Palma (2026).

¹⁰⁸Palma (2023, 2026).

¹⁰⁹Acemoglu (2003).

¹¹⁰As tentativas de reforma anteriores não têm sido eficazes. Por exemplo, a reforma judicial portuguesa de 2013–2016, imposta sob pressão de austeridade no contexto de um resgate FMI/BCE/CE, não conseguiu alcançar os seus objetivos de melhorar a eficiência, a proximidade dos tribunais ou reduzir custos, enquanto reduziu o acesso dos cidadãos à justiça (Dias e Gomes 2018).

¹¹¹A realidade foi bem mais confusa, cheia de compromissos, mas a promessa parecia simples.

¹¹²Ainda que fossem possíveis diferentes “tipos” de Brexit, estar dentro ou fora era observável, pelo que tinha uma “elasticidade do fracasso” elevada (Hirschman 1967).

¹¹³Amsden (1989).

¹¹⁴No prazo máximo de noventa dias, tem de haver uma decisão em todos os processos que cheguem a tribunal, e o juiz a quem um processo é distribuído fica sujeito a um inquérito do Conselho Superior da Magistratura sempre que esse prazo seja ultrapassado. Adicionalmente, o facto de as estatísticas sobre estas matérias serem tornadas públicas — por juiz e por tribunal, naturalmente anonimizadas — criará pressão pública, conduzindo a uma elevada elasticidade do fracasso.

¹¹⁵Isto não compromete a independência judicial, devidamente entendida. Os juízes portugueses já são avaliados e disciplinados pelo Conselho Superior da Magistratura; não estão imunes ao escrutínio. De jure, Portugal opera sob um dos regimes de responsabilidade judicial mais exigentes da União Europeia (Diário da República n.d., Ministério Público n.d.). Mas, de facto, atualmente não existem consequências práticas ou de execução decorrentes disto.

¹¹⁶Estes incentivos podem ter consequências não pretendidas em termos da direção das sentenças, além da duração dos julgamentos (Martins et al. 2026). Por isso, é importante que os incentivos sejam bem concebidos.

¹¹⁷European Commission for the Efficiency of Justice (2023).

¹¹⁸É importante clarificar a distinção entre a independência processual dos juízes e dos tribunais e a obrigação, em nome do Estado, de garantir que o sistema de justiça funciona sem problemas. O Estado retém autoridade legítima sobre o quadro dentro do qual os tribunais operam. Os parlamentos definem os códigos processuais, as regras de prova, os prazos, e a própria lei da prescrição. Os governos financiam os tribunais, dotam-nos de pessoal, concebem os sistemas de gestão processual, e respondem perante os eleitores sobre se a justiça é entregue em tempo razoável. Nada disto constitui interferência no resultado de qualquer processo em particular — é o trabalho normal de gerir uma instituição pública. Quando os processos prescrevem porque o procedimento é disfuncional, isso é uma falha sistémica e, por isso, uma questão política. Se os incentivos estão errados, alguém responsável tem de os corrigir, e os tribunais não podem reformar as suas próprias condições estruturais. Garantir que o sistema de justiça funciona é uma obrigação do Estado, razão pela qual o financiamento passa pelo orçamento do Estado — pagar e organizar o sistema é uma função executiva que responde perante o Parlamento e, em última análise, perante os eleitores. A separação de poderes é servida por isto — um executivo e um legislativo que deixassem os tribunais colapsar em paralisia estariam a abdicar do seu papel, não a respeitá-lo.

¹¹⁹O relatório de 2023 sobre o Estado de Direito na UE regista que a pendência de processos judiciais na Eslovénia foi ainda mais reduzida, com um grupo de trabalho do Supremo Tribunal a apresentar recomendações sobre como resolver a duração remanescente dos processos, e a mostrar progresso contínuo desde então (European Commission 2023).

¹²⁰O Sistema Integrado de Gestão Processual (ICMS) é um registo judicial eletrónico introduzido em todos os tribunais de comarca, tribunais comerciais e tribunais municipais na Croácia, substituindo os registos manuais pela distribuição automática de processos aos juízes e pelo acompanhamento dos processos recebidos, resolvidos e por resolver, por juiz, tipo de litígio e duração — com uma fer-

ramenta complementar a gerar relatórios estatísticos diários mesmo para tribunais ainda não ligados ao ICMS.

¹²¹ Council of Europe (2011), Netherlands Council for the Judiciary (2010).

¹²² Lee (2010).

¹²³ Evidentemente, toda a responsabilidade de decidir em tempo útil não pode recair apenas sobre os ombros dos juizes; o Estado tem de lhes fornecer formação adequada e recursos de apoio para tornar os prazos exequíveis.

¹²⁴ Para que isto funcione, a distribuição de processos aos juizes precisa de ter em conta a complexidade do processo. Tanto *ex ante* como *ex post* (para efeitos de avaliação), a complexidade dos processos pode ser estimada usando ferramentas de IA, por exemplo através do número de páginas, desde que os processos e os documentos relacionados estejam digitalizados. Os processos são distribuídos aleatoriamente aos juizes em tribunais com mais de um juiz.

¹²⁵ Barber (2021).

¹²⁶ Isto vai muito além do operador público de radiodifusão, a RTP (por exemplo, Simão 2024).

¹²⁷ Comprar os que estão por dentro, concentrados, não move o eleitor mediano, pelo que esta estratégia só funciona para certas reformas.

¹²⁸ O número tem de ser produzido de forma independente. A Direção-Geral da Política de Justiça, do Ministério da Justiça, pode ser responsável pela produção das estatísticas, com o Conselho Superior da Magistratura a auditá-las, para garantir que estão livres de interferências políticas.

¹²⁹ Como já foi mencionado, a responsabilidade de fazer isto funcionar é dos governos. Damos algumas sugestões sobre como o concretizar, mas estas não são de forma alguma exaustivas. Para mais sugestões sobre como reformar o sistema de justiça de Portugal, ver, por exemplo, Gouveia et al. (2012).

¹³⁰ Evidentemente, o limiar relevante teria de ser revisto periodicamente, para ter em conta a inflação.

¹³¹ Para diminuir a resistência à reforma, estes não precisam de ser despedidos, podendo antes ser transferidos para outras partes da administração pública.

¹³² Høj et al. (2007).

¹³³ Johnson et al. (2026).

¹³⁴ OECD (2021).

¹³⁵ Os direitos adquiridos compram viabilidade política hoje, ao adiar por décadas o retorno fiscal e de equidade. O governo passa a gerir dois regimes em paralelo — o antigo, privilegiado, a extinguir-se à medida que os seus membros se reformam ou saem, e o novo, a entrar gradualmente em vigor —, o que significa que as poupanças ou os ganhos de justiça só se materializam plenamente quando a última coorte com direitos adquiridos sai do sistema. Isto cria também um problema de equidade horizontal: duas pessoas a fazer trabalho idêntico são tratadas de forma diferente apenas por causa do momento em que ingressaram, o que pode parecer arbitrário e pode, por si só, tornar-se politicamente controverso ao longo do tempo.

¹³⁶ Para detalhes e estudos de caso, ver Høj et al. (2007) e Tompson e Price (2009).

¹³⁷ Acemoglu (2003).

¹³⁸ Algumas reformas fundamentais podem exigir uma alteração constitucional. Fazê-lo em Portugal exige uma maioria de dois terços no parlamento. Seria utópico sugerir simplesmente tais reformas sem ter em conta como pode emergir a coligação que as exige — ou que, pelo menos, as tolera.

¹³⁹ É importante que a mesma escola (ou, em zonas com escolas pequenas, um agrupamento de escolas de uma região) seja usada para avaliar os professores, de modo a distinguir o efeito do professor do efeito do contexto socioeconómico dos alunos.

¹⁴⁰ Há também outras opções. Está demonstrado que os esquemas concebidos para incentivar os professores geram uma resposta comportamental elástica, mas precisam de ser cuidadosamente concebidos, de modo a evitar consequências negativas não pretendidas (Martins e Ferreira 2025).

¹⁴¹ OECD (2024).

¹⁴² As ordens profissionais portuguesas controlam atualmente o acesso a profissões como o direito, a arquitetura e a engenharia — restringindo quem pode exercer mais do que fiscalizando quão bem se exerce, o que protege os rendimentos de quem já está por dentro sem proteger significativa-

mente os consumidores. Como isto gera resistência concentrada contra um benefício público difuso, a desregulação direta tende a estagnar; o caminho mais viável é trocar barreiras à entrada aliviadas (reconhecimento mais fácil de qualificações, menos limites de *numerus clausus*, mais espaço para empresas multidisciplinares) por uma supervisão reforçada baseada na conduta (seguro obrigatório, aplicação disciplinar real, verificações contínuas de competência, dados públicos de reclamações), para que o governo possa alegar de forma credível que está a reforçar a proteção do consumidor, e não a esvaziá-la.

¹⁴³Adicionalmente, deveriam ser criados duplos graus interdisciplinares em Direito e outras disciplinas. Deve resistir-se às barreiras corporativistas à sua aprovação pelo ministério da educação, nomeadamente por parte da Ordem dos Advogados e de outros lóbis. A agência de acreditação A3ES deveria ser incentivada a promover estes duplos graus.

¹⁴⁴Ash et al. (2026) constataam que, após frequentarem formação em economia, os juizes usam mais linguagem económica nos seus acórdãos, decidem mais frequentemente contra agências reguladoras, e impõem penas criminais mais severas.

¹⁴⁵Em Portugal, o modelo de parcerias público-privadas funcionou bem em certos setores (por exemplo, hospitais) e não noutros (por exemplo, autoestradas). Isto sugere que “o diabo está nos detalhes”: é preciso prestar muita atenção aos incentivos económicos e políticos em jogo, e à natureza dos contratos a assinar.

¹⁴⁶Heckman (2006).

¹⁴⁷Palma (2023, pp. 251-287).

¹⁴⁸Tem sido comum em Portugal que o executivo dê apoios generosos, ou outros tipos de suporte, a organizações mediáticas, gerando evidentemente um potencial conflito de interesses. Ver, por exemplo, Simão (2024).

¹⁴⁹Os estágios profissionais em Portugal têm sido quase inteiramente um fenómeno do ensino secundário superior.

¹⁵⁰Por simplicidade, referimo-nos às universidades como incluindo os politécnicos, que tendem a ser consideravelmente menos seletivos (usam o mesmo sistema de *numerus clausus* que as universidades, mas com limiares de entrada geralmente mais baixos).

¹⁵¹Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (2023).

¹⁵²Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (2023, p. 1).

¹⁵³Em Portugal, os painéis académicos por vezes avaliam candidatos com um percurso muito mais distinto do que o dos próprios avaliadores, e as regras de promoção interna têm frequentemente permitido a progressão, à porta fechada, de pessoal subqualificado, incluindo concursos “feitos por medida” para um candidato pré-selecionado (ver, por exemplo, Rocha 2025).

¹⁵⁴Alterar a concorrência e os incentivos conexos nos serviços de saúde é uma questão delicada, e existe uma vasta literatura sobre estas matérias (por exemplo, McGuire 2000, Barros e Siciliani 2011, Chandra et al. 2011, Barros e Monteiro 2016). No que respeita à concorrência e à eficiência, duas abordagens dizem respeito à distinção entre aquisição (*procurement*) e contratualização (*commissioning*) de serviços; mesmo sem concorrência, existem instrumentos de pagamento para prosseguir internamente uma maior eficiência (relações de principal-agente), porque há partes do sistema para as quais a concorrência não é possível, por exemplo, na presença de monopólios naturais associados a economias de escala e a assimetrias de informação.

¹⁵⁵Ao mesmo tempo, para que isto funcione bem, é preciso que existam sistemas adequados de controlo de qualidade sobre os médicos de família.

¹⁵⁶Høj et al. (2007).

¹⁵⁷Já existe alguma informação sobre a filiação sindical e patronal, mas sem distinguir entre sindicatos e associações patronais.

¹⁵⁸Hijzen et al. (2019), Hijzen e Martins (2020). A concertação social — o diálogo estruturado entre governo, sindicatos e patronato — não é nomeada na Constituição portuguesa, mas o seu fundamento jurídico decorre dela. Três pilares a sustentam: o Conselho Económico e Social, de mandato constitucional, a Comissão Permanente de Concertação Social, que opera no seu seio, e um conjunto de direitos laborais constitucionais, incluindo a negociação coletiva, o salário mínimo e a proteção dos trabalhadores, que o diálogo social ajuda a concretizar. Adicionalmente, o Código do Tra

balho português exige que as alterações à legislação laboral sejam precedidas de um período de consulta de três meses com representantes de patrões e trabalhadores.

¹⁵⁹Blanchard e Portugal (2001).

¹⁶⁰Existe também a derrama municipal, que incide diretamente sobre a base tributável do lucro do IRC, com uma taxa máxima única e variação de município para município.

¹⁶¹A redução, ou mesmo a eliminação, de impostos distorcivos pode também ser compensada, pelo menos parcialmente, pela redução dos benefícios fiscais, comuns em Portugal. De forma relacionada, seria aconselhável reduzir gradualmente os impostos sobre as empresas, mas introduzir mecanismos de monitorização que garantam que as despesas das empresas são realmente isso, e não consumo pessoal disfarçado para reduzir os lucros declarados.

¹⁶²O artigo 149.º, n.º 2, da Constituição estabelece que o número de deputados por círculo plurinominal do território continental é proporcional ao número de eleitores nele inscritos, “exceptuando o círculo nacional, quando exista”. Essa exceção foi deliberadamente inserida na revisão constitucional de 1997, precisamente para tornar possível, por lei ordinária, um círculo nacional de compensação. O artigo 149.º, n.º 1, já autoriza uma combinação de círculos plurinominais e uninominais “de forma a assegurar a representação proporcional e o método de Hondt”, razão pela qual os partidos têm apresentado projetos de lei eleitoral ordinária.