



# O Impacto do Quadro Regulatório no Investimento Estrangeiro em Portugal

Destaques e principais conclusões



Financiado pela  
União Europeia

## ***Certas reformas são necessárias para melhorar a atratividade de Portugal aos investidores estrangeiros***

Portugal precisa de mais investimento para apoiar o crescimento da produtividade a longo prazo e acelerar a digitalização e a transição para uma economia neutra em carbono até 2050. Apesar das melhorias recentes, o nível total de investimento em proporção do produto interno bruto permanece relativamente baixo, em especial no que diz respeito aos ativos que mais podem contribuir para melhorar a produtividade, como máquinas, equipamentos e produtos de propriedade intelectual. O investimento direto estrangeiro (IDE) pode ser um veículo para a inovação e modernização do capital produtivo, bem como para a difusão de tecnologias digitais e ecologicamente eficientes. No entanto, certos aspetos do ambiente de negócios e do quadro regulatório de Portugal podem desencorajar o investimento estrangeiro e, conseqüentemente, limitar os seus potenciais benefícios para a sociedade. Reformas específicas podem ajudar a reforçar a atratividade de Portugal ao IDE e as perspetivas de desenvolvimento sustentável do país.

O relatório da OCDE [O Impacto do Quadro Regulatório no Investimento Estrangeiro em Portugal](#) compara o quadro regulatório para o investimento em Portugal com um grupo de economias europeias homólogas, identifica eventuais entraves ao investimento e avalia em que medida um ambiente de negócios mais favorável pode ajudar a atrair mais IDE para o país. O relatório propõe uma série de reformas que o Governo de Portugal poderia considerar para aumentar o nível de IDE na economia. Seguem as principais conclusões e recomendações do relatório.



## O IDE reforça a economia portuguesa e apoia o seu desenvolvimento sustentável

O investimento estrangeiro desempenha um papel importante na atividade económica e na criação de emprego em Portugal. Em 2020, as empresas detidas por estrangeiros representavam apenas cerca de 2% das empresas em Portugal, mas empregavam 18% da mão de obra nacional e eram responsáveis por 28% do valor acrescentado total e 46% das exportações. Ao integrar os produtores nacionais de bens e serviços nas suas cadeias de valor orientadas para a exportação, as empresas estrangeiras ajudam os produtores nacionais a aceder a novos mercados e a melhorar a competitividade dos seus produtos.

### As empresas estrangeiras contribuem para a qualidade do emprego e para a paridade de género:

- Empregam mais trabalhadores altamente qualificados do que as empresas nacionais na maioria dos setores da economia portuguesa.
- Pagam salários mais elevados do que as empresas nacionais; no caso das profissões altamente qualificadas, quase 7% superiores.
- Pagam salários mais elevados às mulheres do que as empresas nacionais; em 2020, o salário mediano mensal das trabalhadoras em empresas estrangeiras era de 972 EUR contra 796 EUR nas empresas nacionais. Em muitos setores, as empresas estrangeiras também empregam um número superior de mulheres em altos cargos executivos.

### As empresas estrangeiras apoiam a inovação e os esforços de transição digital e ecológica:

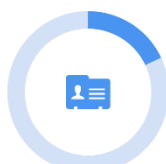
- As empresas estrangeiras são responsáveis por 25% dos investimentos em I&D em Portugal.
- Usam mais tecnologia digital de ponta do que as empresas nacionais (e.g. impressão 3D, robôs industriais e de serviços, Internet das Coisas, Big Data e inteligência artificial).
- A formação de trabalhadores em tecnologias de informação e comunicação (TIC) é mais comum em empresas estrangeiras, 62% das quais prestaram formação em TIC aos seus funcionários, em comparação com 36% das empresas nacionais.
- As energias renováveis representaram 96% das fusões e aquisições internacionais no setor energético em Portugal entre 2012 e 2022 — um forte contraste com a maioria das economias homólogas, onde a percentagem desse mesmo tipo de transações foi de 37%.

## AS EMPRESAS ESTRANGEIRAS EM PORTUGAL

Representam  
**2%** das empresas,



mas respondem por...



**18%**

da mão-de-obra



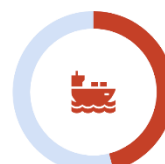
**25%**

do investimento das  
empresas em I&D



**28%**

do valor  
acrescentado



**46%**

das exportações

As empresas estrangeiras  
**pagam salários mais elevados  
às mulheres (972 EUR)**

do que as empresas nacionais (796 EUR)\*

e  
**pagam salários  
7.3% superiores**  
aos **trabalhadores altamente qualificados.**



## O momento é oportuno para intensificar os esforços de atração de investimento direto estrangeiro

Portugal tem um dos níveis mais elevados de stock de capital direto estrangeiro entre os países da OCDE (71% do PIB em 2021), mas o nível de investimento total (público e privado) em relação ao PIB continua a ser dos mais baixos da UE. Tal como muitos outros países desenvolvidos, Portugal tem uma população em rápido envelhecimento e decréscimo, o que afetará a contribuição do fator-trabalho para o crescimento económico a longo prazo.

Em consonância com as prioridades estratégicas de Portugal para a próxima década, Portugal deveria envidar esforços no sentido de mobilizar mais investimento a fim de modernizar os setores da indústria transformadora e dos serviços e apoiar o crescimento da produtividade a longo prazo. Portugal também beneficiaria de um maior investimento em ativos TIC por parte das empresas nos mais diversos setores económicos para sustentar a transição digital e manter a sua reputação como pólo de tecnologia e inovação.

O IDE pode também continuar a apoiar a transição de Portugal para uma economia neutra em carbono até 2050. A guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia reforçou os potenciais benefícios de continuar a mobilizar o interesse dos investidores estrangeiros para o setor das energias renováveis em Portugal e para expandir a capacidade de produção de energias limpas.

Para além de ajudar a enfrentar alguns dos desafios económicos colocados pela guerra da Rússia contra a Ucrânia, os investidores estrangeiros podem também contribuir para a execução do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) de Portugal, na sequência da pandemia de COVID-19. O momento é adequado para prosseguir com reformas destinadas a aumentar a atratividade de Portugal em termos de IDE, uma vez que as reformas estruturais previstas no Programa de Reestruturação estão a ser delineadas em muitos domínios de intervenção.

## Um quadro regulatório excessivamente restritivo pode constituir uma barreira ao IDE

O quadro regulatório, na medida em que determina as condições de entrada bem como o funcionamento das empresas estrangeiras no país anfitrião, pode ser um fator limitador do investimento estrangeiro. Para além das restrições explícitas ao IDE, como as regras que limitam a participação de investidores estrangeiros no capital de empresas localmente constituídas, os fatores que moldam o ambiente empresarial geral de um país (por exemplo, as regras de licenciamento para o exercício de atividades económicas, a regulação fiscal, o sistema jurídico) podem às vezes impor desafios adicionais às empresas estrangeiras e influenciar indiretamente o IDE devido ao aumento não intencional dos custos de contexto para as empresas em relação a outros países. Os estudos da OCDE mostram que a eliminação dessas barreiras regulatórias pode ter um impacto positivo no investimento.

### A REDUÇÃO DE BARREIRAS AO IDE

pode **umentar a atividade de IDE** em Portugal:

em mais de **13%**  
no número de  
transações de **F&A**  
internacionais\*



em mais de **6%**  
no número de projectos  
"greenfield"\*

\* Impacto estimado da redução das restrições ao IDE em Portugal ao nível das economias mais abertas

## As empresas requerem uma melhor prestação de serviços públicos por parte da administração pública

Os esforços sistemáticos de simplificação, por exemplo, no âmbito do programa Simplex, já reduziram os encargos administrativos para as empresas. No entanto, os investidores estrangeiros continuam a considerar as interações com a administração pública portuguesa como onerosas em muitas áreas e pedem maior eficiência e qualidade de serviços pelas entidades administrativas.

Os investidores consideram que as licenças e autorizações necessárias para iniciar ou expandir suas operações, tais como licenças ambientais e de construção, demoram muito a obter e os processos carecem de previsibilidade.

As empresas também gastam mais tempo a preparar e apresentar as declarações fiscais e a pagar impostos em Portugal do que na maioria dos países homólogos. Os investidores estrangeiros consideram que as regras fiscais continuam a ser complexas, que as alterações são demasiado frequentes e que por vezes é difícil obter esclarecimentos sobre novas regras.

Os investidores consideram os incentivos fiscais à I&D eficazes, mas outros incentivos, como o apoio às transições digital e ecológica, são por vezes insuficientemente alinhados com as necessidades das empresas ou demasiado difíceis de obter em função da complexidade dos processos de elaboração de candidaturas. Muitos investidores também desconhecem os mecanismos de apoio existentes no domínio das transições ecológica e digital.

- 1 Simplificar os procedimentos de licenciamento e autorização**, como o licenciamento industrial e as licenças de construção, entre outras, seguindo o exemplo das recentes alterações ao licenciamento ambiental. Garantir que as autoridades dispõem de capacidade para emitir licenças dentro dos prazos legais e tornar efetiva a aplicação da regra de aprovação tácita para aumentar a previsibilidade dos investidores.
- 2 Reduzir o tempo gasto e o ónus administrativo das empresas com o cumprimento das suas obrigações fiscais**, através de uma maior simplificação da tributação das sociedades, reforçando os serviços de informação e assistência e aumentando a digitalização na administração fiscal. Facilitar a adaptação das empresas a novas obrigações através de orientações atempadas e períodos de transição adequados.
- 3 Avaliar e racionalizar os incentivos fiscais ao investimento** a fim de garantir que estes atinjam os objetivos pretendidos sem acrescentar demasiada complexidade ao sistema fiscal. Promover a sensibilização e a adoção dos incentivos existentes para apoiar as transições ecológica e digital das empresas (incluindo incentivos à formação dos trabalhadores em competências digitais).

## DESAFIOS ÀS ATIVIDADES EMPRESARIAIS EM PORTUGAL

### 3 em 4 investidores

consideram que os **atrasos administrativos** e a **burocracia** constituem obstáculos às operações (2022)



São precisos cerca de **90 dias**

para **obter uma licença** para operação de atividade comercial - mais do dobro do tempo requerido em países homólogos (2019)



Cumprir com obrigações fiscais requer **234 horas de trabalho**

por ano, comparado com 50 horas na Estónia (2019)



**47% das empresas**

consideram que a **administração fiscal** é um importante peso à atividade empresarial – em comparação com 3% na Eslováquia (2019)

## Uma melhor regulação da atividade empresarial e um sistema judicial mais eficiente poderiam aumentar a confiança dos investidores

Portugal melhorou as práticas de avaliação de impacto regulatório (RIA) e adotou mecanismos para facilitar a participação das partes interessadas na elaboração de atos legislativos e regulatórios nos últimos anos, por exemplo, através da introdução de avaliações de impacto concorrencial e do portal eletrónico ConsultaLEX. No entanto, os indicadores da OCDE mostram que Portugal está atrás dos países homólogos em ambas as áreas. Por exemplo, os documentos RIA não são disponibilizados em linha e a avaliação ex-post das regras existentes não é obrigatória. Os investidores estrangeiros também relatam dificuldades em compreender a regulamentação e em lidar com mudanças súbitas na legislação em Portugal.

Os longos processos judiciais podem também comprometer a atratividade de Portugal para o IDE, afetando igualmente os investidores nacionais. Portugal empreendeu reformas no seu sistema judicial e melhorou a eficiência dos seus tribunais nos últimos anos, mas a duração dos processos continua a ser longa, em comparação com os países homólogos, em especial nos tribunais administrativos.

**1 Utilizar mais amplamente as avaliações de impacto regulatório e envolver mais ativamente o setor privado na elaboração de legislação** para garantir que a regulação cumpre o objetivo pretendido, evitando simultaneamente custos administrativos desnecessários para as empresas. As boas práticas aplicadas no âmbito do processo de consulta recentemente desenvolvido para a definição das reformas em matéria de licenciamento das atividades comerciais podem ser generalizadas à elaboração de outras regulações relevantes ao domínio empresarial.

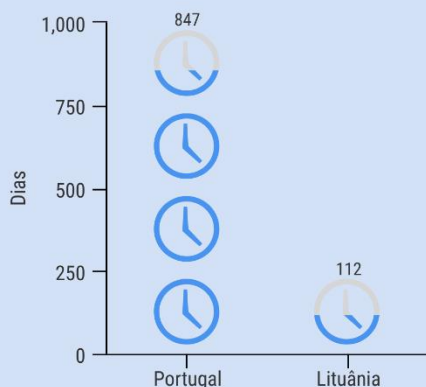
**2 Continuar a reduzir a duração dos processos judiciais** aumentando a digitalização nos tribunais, reforçando os recursos humanos em funções de apoio e fazendo uma utilização mais alargada dos mecanismos extrajudiciais.

## SISTEMA JUDICIAL



### Uma em duas empresas em Portugal

considera a **duração dos processos judiciais** um obstáculo importante ou muito importante (2022)



### Cerca de 2 anos e 4 meses

O tempo necessário para resolver um caso num **tribunal administrativo**

*Um prazo 7 vezes superior do que na Lituânia*

Tempo estimado para a resolução de um caso na 1.ª instância de um tribunal administrativo (2020)

## São necessárias medidas políticas para assegurar que o mercado de trabalho continue a ser atrativo para o investimento

O custo competitivo da mão de obra em comparação com muitas outras economias europeias, a existência de mão de obra qualificada e a qualidade dos estabelecimentos de ensino superior contribuem para o atração de Portugal como local de investimento. No entanto, os investidores deparam-se cada vez mais com a escassez de certos tipos de talentos, como profissionais de TI e engenharia, técnicos e quadros intermédios.

Embora o aumento da oferta de mão de obra qualificada através do sistema educativo seja importante a longo prazo, tirar plenamente proveito das iniciativas de desenvolvimento de competências existentes e facilitar a entrada de talentos estrangeiros podem contribuir para fazer frente à escassez crescente de competências. Muitos investidores não utilizam ou não têm conhecimento dos mecanismos de apoio e incentivo ao desenvolvimento de competências e as barreiras à entrada de talentos provenientes de países que não pertencem ao EEE dificultam os esforços das empresas em recrutar do estrangeiro.

Além disso, a dualidade do mercado de trabalho em relação ao tipo de contratos continua a afetar o crescimento da produtividade e a equidade social, apesar das medidas recentes que limitam a utilização excessiva de contratos temporários. Os investidores também consideram as regras estritas em matéria de despedimento de trabalhadores com contratos de duração indeterminada como um dos principais desafios ao exercício da atividade empresarial em Portugal.

- 1 Sensibilizar os investidores para os incentivos à formação dos trabalhadores**, nomeadamente em competências e tecnologias digitais. Reforçar o alinhamento dessa formação com as necessidades das empresas e os objetivos estratégicos de Portugal.
- 2 Melhorar a eficiência da autoridade responsável pela imigração** para facilitar a contratação de talentos não pertencentes ao EEE, por exemplo através do recurso a ferramentas digitais e da afetação de mais recursos ao tratamento de pedidos.
- 3 Prosseguir os esforços para reduzir a dualidade do mercado de trabalho** através de uma maior redução do fosso existente entre contratos de duração indeterminada e contratos temporários. Considerar a possibilidade de aumentar a flexibilidade, tornando os despedimentos baseados no desempenho de trabalhadores com contratos de duração indeterminada uma possibilidade efetiva, como é feito na maioria das economias de referência, continuando a assegurar uma forte proteção contra os despedimentos injustos.

## PORTUGAL MELHOROU AS CONDIÇÕES DE ENTRADA



Uma **primeira autorização de residência** é agora válida por

**2 anos**

em vez de 1 ano antes de 2020



**Sem mais quotas**

As quotas de imigração e os testes do mercado de trabalho foram **eliminados**.



Mas **60% dos investidores estrangeiros** ainda consideram os **vistos e as autorizações de residência para talentos estrangeiros** como um obstáculo às suas operações em Portugal, principalmente devido aos longos períodos de tramitação dos processos.

## Reformas podem facilitar a entrada de investidores e promover a concorrência em setores-chave para a economia

Portugal tem um quadro regulatório relativamente aberto para o comércio exterior e o investimento estrangeiro em comparação com outros países da OCDE. No entanto, subsistem certas barreiras regulatórias em alguns setores de serviços que prestam apoio estratégico a tantos outros setores da economia, incluindo os prioritários para o governo.

O investimento estrangeiro em algumas profissões liberais é atualmente limitado devido às restrições para a participação de profissionais não licenciados no capital das empresas e às limitações ao acesso dos profissionais estrangeiros à profissão. No entanto, uma reforma recentemente aprovada visa abrir a propriedade e a gestão dessas empresas a profissionais não licenciados, incluindo estrangeiros.

Os obstáculos que subsistem nos serviços de transporte e logística, como certos requisitos em relação ao transporte rodoviário de mercadorias que vão além aos requisitos exigidos a nível da UE, as limitações à cabotagem marítima por navios que arvoram pavilhão estrangeiro e a adjudicação não competitiva de concessões de serviços portuários auxiliares, podem restringir a concorrência nestas atividades e afetar empresas estrangeiras e nacionais em setores a jusante de toda a economia. Nas alfândegas, os investidores citam obstáculos práticos, tais como os limitados horários de abertura das alfândegas nos portos, requisitos excessivos de documentação e o grau insuficiente de digitalização dos procedimentos.

A eliminação das poucas barreiras regulatórias remanescentes nos serviços digitais também pode complementar os esforços de Portugal para apoiar o desenvolvimento de inovações e serviços baseados na tecnologia, promovendo a transformação digital do país. O quadro regulatório do comércio digital é particularmente relevante para setores como a distribuição, o audiovisual, as telecomunicações e os serviços financeiros.

1

**Implementar rapidamente a reforma que permita o investimento em empresas de serviços profissionais por profissionais não licenciados,** incluindo investidores estrangeiros. A revisão dos estatutos das associações profissionais como parte do processo de implementação constitui uma oportunidade para abordar também outros obstáculos à entrada de profissionais estrangeiros.

2

**Levantar os obstáculos nos setores dos transportes e da logística para aumentar a competitividade.** Por exemplo, abrir o mercado de cabotagem marítima a navios de pavilhão estrangeiro e adotar regras mais favoráveis à concorrência para a adjudicação de concessões de serviços portuários auxiliares, a fim de alinhar o quadro regulamentar com os países da UE mais abertos.

3

**Promover a eficiência dos procedimentos aduaneiros,** melhorando a disponibilidade de informação, alargando o horário de abertura das alfândegas nos portos e adaptando soluções digitais para melhorar a experiência do cliente, por exemplo, permitindo o pagamento eletrónico de todos os direitos, impostos, taxas e encargos.

4

**Ponderar a possibilidade de suprimir a obrigação das empresas estrangeiras, que exercem atividades durante mais de um ano no país, de designar um representante legal residente em Portugal** a fim de facilitar as vendas digitais transfronteiras de empresas estabelecidas no estrangeiro.



## Bibliografia

- CEPEJ (2022), *Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States. Facts and figures from the CEPEJ questionnaires 2012 to 2020*, [https://ec.europa.eu/info/publications/two-studies-prepared-european-commission-cepej-european-commission-efficiency-justice-functioning-judicial-systems-eu-member-states-2022\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/two-studies-prepared-european-commission-cepej-european-commission-efficiency-justice-functioning-judicial-systems-eu-member-states-2022_en)
- INE (2022), *Inquérito aos Custos de Contexto 2021*, [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_destaquas&DESTAQUESdest\\_boui=540898022&DESTAQUESmodo=2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaquas&DESTAQUESdest_boui=540898022&DESTAQUESmodo=2)
- OECD (2021), *Indicators of Regulatory Policy and Governance Survey 2021*, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/indicators-regulatory-policy-and-governance.htm>
- OECD (2022), *International Direct Investment Statistics*, <https://www.oecd.org/corporate/mne/statistics.htm>
- OECD (2018), *OECD Competition Assessment Reviews: Portugal: Volume I - Inland and Maritime Transports and Ports*, <https://doi.org/10.1787/9789264300026-en>
- OECD (2018), *OECD Competition Assessment Reviews: Portugal: Volume II - Self-Regulated Professions*, <https://doi.org/10.1787/9789264300606-en>
- OECD (2021), *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*, <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>
- OECD (2023), *Services Trade Restrictiveness Index*, <https://www.oecd.org/trade/topics/services-trade/>
- World Bank (2019), *Doing Business 2020: Comparing Business Regulation in 190 Economies*, <https://archive.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2020>
- World Bank (2019; 2021), *Enterprise Surveys*, <http://www.enterprisesurveys.org>

O presente documento baseia-se na publicação: OECD (2023), *The Impact of Regulation on International Investment in Portugal*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/688b30c8-en>. Este documento foi publicado sob a responsabilidade do Secretário-Geral da OCDE. As opiniões expressas e os argumentos utilizados nesta publicação não refletem necessariamente o ponto de vista oficial dos países membros da OCDE.

Esta publicação foi financiada pela União Europeia através do Instrumento de Assistência Técnica e implementada pela OCDE, em cooperação com a Direcção-Geral de Apoio às Reformas Estruturais da Comissão Europeia. As opiniões aqui expressas não podem, de forma alguma, ser consideradas como refletindo a opinião oficial da União Europeia.

O presente documento, bem como quaisquer dados e mapa incluídos no mesmo, não afetam o estatuto ou a soberania sobre qualquer território, a delimitação de fronteiras e limites internacionais nem a designação de qualquer território, cidade ou região.

Esta tradução foi encomendada pela OCDE. As únicas versões oficiais são os textos em inglês e/ou francês.

Créditos da imagem em ordem de aparência: © Getty Images : aisha5; ulldellebre; Jacek\_Sopotnicki; SeanPavonePhoto; rweisswald; Sean3810

## O Impacto do Quadro Regulatório no Investimento Estrangeiro em Portugal

O relatório da OCDE **O Impacto do Quadro Regulatório no Investimento Estrangeiro em Portugal** analisa a forma como as reformas regulatórias podem ajudar Portugal a criar um ambiente mais favorável e competitivo para o investimento, em especial o investimento direto estrangeiro (IDE). O relatório analisa as tendências e os padrões da atividade de IDE em Portugal, incluindo os seus benefícios económicos, sociais e ambientais mais gerais. O relatório apresenta também uma panorâmica do quadro regulatório ao qual se sujeitam os investidores estrangeiros em comparação com economias europeias homólogas selecionadas, e fornece uma análise empírica dos potenciais efeitos de possíveis reformas sobre o IDE. As percepções dos investidores estrangeiros sobre o ambiente empresarial de Portugal complementam estas conclusões.

O relatório indica potenciais áreas para reforma da regulação e propõe medidas de política para melhorar o ambiente de investimento de Portugal e, conseqüentemente, atrair e manter mais IDE, reforçando simultaneamente a sua contribuição para o desenvolvimento sustentável em Portugal.

Saiba mais sobre o relatório [aqui](#).



Financiado pela  
União Europeia

