



FORUM PARA A
COMPETITIVIDADE

Portugal – Uma estratégia para o crescimento
Grupo de Trabalho V. Internacionalizar a Construção

Relatório sectorial

15 de Maio de 2017

Membros do Grupo de Trabalho	2
Resumo executivo	3
1. Introdução: Evolução Recente do Sector da Construção, em Portugal	5
2. Visão: Um “Sector” Novo, sob uma Luz Nova	7
3. Medidas a tomar	10
Anexo.....	13



FORUM PARA A
COMPETITIVIDADE

Membros do Grupo de Trabalho

António Manzoni – Director de Serviços de Economia e de Mercados Financeiros da AECOPS

Carlos Loureiro – Vice-Presidente Nacional da Ordem dos Engenheiros

Carlos Mineiro Aires – Bastonário da Ordem dos Engenheiros

Daniel Bessa – Individualidade

Jaime de Lacerda – Director Geral do Forum para a Competitividade

José Pedro Sucena Paiva – Professor Catedrático, Instituto Superior Técnico

José Tomás Gomes – Vice-Presidente Executivo da AECOPS

Manuel Reis Campos – Presidente da CPCI

Paulo Lobo – Assessor para os Assuntos Económicos da CPCI

Pedro Braz Teixeira – Director do Gabinete de Estudos do Forum para a Competitividade

Ricardo Pedrosa Gomes – Presidente da AECOPS

Sónia Oliveira – Assessora da Direcção e para os Assuntos Internacionais da CPCI

Relator

Daniel Bessa



FORUM PARA A
COMPETITIVIDADE

Resumo executivo

Tendo atingido, na viragem do milénio, uma importância relativa, tanto em termos de emprego como em termos de VAB/contributo para o PIB, que excedia em muito a observada na generalidade dos países europeus, o sector da Construção observou, no nosso País, uma contracção violentíssima: perdeu, em doze anos (entre os máximos de 2002 e os mínimos de 2014), 323,8 mil postos de trabalho (54,5% do emprego que assegurava em 2002), contribuindo, só por si, com 50,8% da perda de 636.900 postos de trabalho observada em Portugal, nos mesmos doze anos.

Estando fora de questão uma recuperação dos valores então observados, e das políticas públicas que aos mesmos conduziram, nem sendo sequer tal desejável em termos de modelo de desenvolvimento para o País, o sector da construção e obras públicas conheceu, em Portugal, nos últimos anos, uma evolução considerável, e muito positiva, desde logo na forma como se vê, como se organiza e como configura o seu contributo para o desenvolvimento do País e para o seu crescimento económico.

Mais do que como "sector", a construção portuguesa vê-se hoje sobretudo como uma "fileira da construção e do imobiliário", prolongando-se, a montante, para actividades como as de ensino superior e investigação e desenvolvimento (Engenharia, nomeadamente Engenharia Civil; Arquitectura), e a indústria de materiais de construção, e, a jusante, numa extensa actividade de prestação de serviços na área imobiliária. Vista como fileira, ou como *cluster*, a "Construção" ganha um outro potencial e uma outra capacidade de contribuição para o desenvolvimento da economia portuguesa, nomeadamente em termos de internacionalização. Ganha também o direito a um outro lugar no sistema político e institucional, de enquadramento da actividade económica levada a cabo no País, nomeadamente no que se refere a uma igualdade de tratamento com todos os outros sectores de actividade "tutelados" pelo Ministério da Economia.

São as seguintes as principais medidas preconizadas pela "fileira da construção e do imobiliário":



FORUM PARA A
COMPETITIVIDADE

Reavaliação do contributo das empresas e dos diferentes sectores de actividade para a internacionalização da economia do País, que, na área industrial, não poderá resumir-se ao valor da exportação de mercadorias.

A montante: atracção de estudantes estrangeiros pelos sistemas de ensino superior e mesmo de formação profissional de nível médio, às actividades de projecto (de Engenharia, de Arquitectura) e à própria actividade das filiais das empresas portuguesas no exterior, actividades com consideráveis efeitos de arrastamento, por exemplo, sobre a indústria de materiais de construção. A jusante: actividades de atracção de IDE para o imobiliário residente.

Plena integração da “fileira da construção e do imobiliário” e, dentro desta, das actividades de construção propriamente ditas nas políticas e sistemas de incentivos levadas a cabo pelo Ministério da Economia através das suas agências (AICEP, ANI, IAPMEI), incluindo as políticas de apoio à internacionalização.

Mobilização da Diplomacia Portuguesa no exterior tendo em vista uma mais rápida identificação das oportunidades que se oferecem às empresas da fileira nos mercados externos. O Plano Europeu de Investimento no Exterior deverá merecer, deste ponto de vista, especial atenção, nomeadamente no que se refere aos investimentos a realizar nos países africanos.

Em matéria de contratação pública, adopção de um quadro legal capaz de combater eficazmente as práticas de preços anormalmente baixos e o prolongamento por tempo indevido das quantias retidas a título de caução nos contratos de empreitadas de obras públicas.

Normalização dos prazos de pagamento das compras públicas e, em matéria de adjudicação de contratos de compras públicas, adopção de critérios de decisão que não se esgotem no factor preço, em prejuízo da capacidade de desenvolvimento e mesmo de inovação dos concorrentes.



FORUM PARA A
COMPETITIVIDADE

1. Introdução: Evolução Recente do Sector da Construção, em Portugal

A “Construção” tem sido tradicionalmente encarada como um sector de actividade económica (Secção F, na CAE – Classificação Portuguesa das Actividades Económicas, também adoptada pela OCDE). Evoca, para a generalidade dos analistas, e para a opinião pública em geral, uma série de considerações, e também de ideias feitas, no caso português nem sempre positivas.

Prevaleceu, em Portugal, nos anos mais recentes, uma ideia de excesso, muito associada a obras públicas e a défice de contas públicas. A ideia de um investimento, tanto público como privado, excessivamente concentrado no material (no “betão”), num tempo em que o imaterial veio a predominar como principal factor de competitividade das economias. Uma visão da construção como actividade “não transaccionável” (quase exclusivamente virada para o mercado interno), num país que tem de encontrar nas exportações o seu principal factor de crescimento económico. De um ponto de vista mais institucional, tratava-se e, de certa forma, continua a tratar-se, em Portugal, de uma indústria com um enquadramento próprio, “tutelada” pelo Ministério das “Obras Públicas” (o “grande cliente”), quando a generalidade das indústrias é “tutelada”, no nosso País, pelo Ministério da “Economia” – de cujas políticas e de cujos sistemas de incentivos o sector da construção se encontra normalmente excluído, ou em que se enquadra com grande dificuldade.

O sector da “Construção” (a já referida Secção F, no Sistema de Contas Nacionais adoptado pela OCDE) atingiu, em Portugal, um máximo de emprego no ano de 2002: 593,7 mil trabalhadores, 11,5% da população activa empregada (que também atingiu, nesse ano de 2002, um máximo de 5.149,9 milhares de trabalhadores). Apresentava, então, um VAB de 9.476,4 M€ (a preços de 2002), que contribuía para o PIB em 6,6%, evidenciando uma produtividade aparente do trabalho de 15,962 mil Euros/ano, não excedendo 57,4% da média nacional.

A ideia de excesso decorre de exercícios de *benchmarking* com outros países – veja-se o quadro abaixo, construído com base em informação prestada pela OCDE



FORUM PARA A
COMPETITIVIDADE

(National Accounts of OECD Countries, Detailed Tables), para o já referido ano de 2002.

PAÍSES	EMPREGO Nº TRABALHADORES (milhares)	% TOTAL (PAÍS)	VALOR ACRESCENTADO		PRODUTIVIDADE	
			VAB (M€)	% TOTAL (PIB)	VAB POR TRAB (m€/ano)	% MÉDIA NACIONAL
ALEMANHA	2439.0	7.8	88790	4.1	36404	52.6%
ESPAÑA	2020.5	11.7	62452	8.6	30909	73.5%
FRANÇA	1527.7	6.1	73131	4.7	47870	77.0%
GRÉCIA	318.9	7.3	8577	5.5	26896	75.3%
HOLANDA	502.0	6.0	23724	5.1	47259	85.0%
ITÁLIA	1697.8	7.1	63056	4.9	37140	69.0%
PORTUGAL	593.7	11.5	9476	6.6	15962	57.4%

Não sendo o momento de conceder grande importância à diferença de valor acrescentado por trabalhador/ano, observada na generalidade dos sectores da indústria portuguesa, torna-se evidente o elevado peso da “Construção” na economia do País, nesse ano de 2002, tanto em termos de emprego como de contributo para o PIB (apenas excedido pelo observado em Espanha, outro país com um “modelo de desenvolvimento”, à época, muito concentrado na construção e obras públicas, nomeadamente na construção imobiliária associada ao turismo, sendo de destacar, no caso de Espanha, uma produtividade relativa do sector bastante mais próxima da média nacional do que o observado no nosso País). Em todos os outros países considerados, a “Construção” pesava significativamente menos do que em Portugal, tanto em termos de emprego como em termos de VAB, sendo apenas de destacar o mau resultado (abaixo do português) apresentado pela Alemanha em termos de produtividade relativa do sector.

A evolução do sector, a partir dos máximos verificados em 2002, é conhecida.

Em termos nominais, o VAB do sector ainda cresceu até um máximo de 10.523,5 M€, observado em 2008 – embora já com uma perda da ordem dos 5%, por comparação com 2002, em termos reais. O emprego havia descido, em 2008,



FORUM PARA A COMPETITIVIDADE

para os 501,1 mil trabalhadores – uma redução de mais de 90.000 postos de trabalho (cerca de 15% em relação ao máximo verificado em 2002), evidenciando os primeiros ganhos de produtividade significativos do sector.

O ajustamento, nos últimos anos, foi violentíssimo, com o emprego a atingir, em 2014, um mínimo de 269,9 mil trabalhadores (6% do emprego total) e o VAB a cair a 6.277,5 M€ (3,6% do PIB), números já abaixo dos verificados na generalidade dos países europeus. O sector perdeu, em doze anos, 323,8 mil postos de trabalho (54,5% do emprego que assegurava em 2002), contribuindo, só por si, com 50,8% da perda de 636.900 postos de trabalho observada em Portugal, entre o máximo de 2002 e o mínimo de 2014.

Sendo, por natureza, a construção uma actividade que dificilmente poderá ser exercida em determinado local, para ser entregue noutra local, o contributo do sector para as exportações só pode ter sido residual (exceptuando alguns serviços de projecto efectuados pelas empresas de construção e uma ou outra subtileza do sistema estatístico em matéria de territorialização da actividade de construção propriamente dita).

2. Visão: Um “Sector” Novo, sob uma Luz Nova

Confrontado com um “emagrecimento” que parece irreversível, não parecendo também desejável, em termos de modelo de desenvolvimento para o País, o regresso a níveis como os verificados na viragem do milénio, o sector da construção e obras públicas conheceu, em Portugal, nos últimos anos, uma evolução considerável, e muito positiva, desde logo na forma como se vê, como se organiza e como configura o seu contributo para o desenvolvimento do País e para o seu crescimento económico.

Mais do que como “sector”, a construção portuguesa vê-se hoje sobretudo como uma “fileira da construção e do imobiliário”, retirando qualquer pretensão de centralidade às obras públicas e enfatizando a importância de uma longa cadeia de valor, antecedendo e prolongando, em muito, a “velha” Secção F do Sistema



FORUM PARA A COMPETITIVIDADE

de Contas Nacionais da OCDE (que o sistema de informação estatístico continuará a adoptar, por razões compreensíveis). Vista como fileira, ou como *cluster*, a “Construção” ganha um outro potencial e uma outra capacidade de contribuição para o desenvolvimento da economia portuguesa, nomeadamente em termos de internacionalização. Ganha também o direito a um outro lugar no sistema político e institucional, de enquadramento da actividade económica levada a cabo no País, nomeadamente no que se refere a uma igualdade de tratamento com todos os outros sectores de actividade “tutelados” pelo Ministério da Economia.

A “fileira da construção e do imobiliário” prolonga-se, a montante, para as actividades de ensino superior e de investigação e desenvolvimento, com destaque para a Engenharia (nomeadamente a Engenharia Civil) e para a Arquitectura, áreas em que várias Escolas portuguesas beneficiam de elevados índices de reputação, à escala internacional, com consequente capacidade de atracção de estudantes estrangeiros. Ainda mais a montante, o próprio sistema de ensino e formação profissional, de carácter menos avançado, parece ter potencial para atrair estudantes estrangeiros de geografias que se caracterizam por elevadas necessidades de formação a este nível (África, América Central e do Sul), a que a construção e, sobretudo, a engenharia portuguesas se encontram particularmente ligadas, beneficiando de elevados níveis de reputação.

Com maior proximidade, em termos de cadeia de valor, a construção prolonga-se, a montante, para a indústria de materiais de construção – cujo potencial de internacionalização só poderá ver-se exponenciado pela internacionalização das empresas portuguesas de construção e obras públicas, nomeadamente no que se refere a actividades de projecto de engenharia (e também de arquitectura). A atracção de um elevado número de estudantes estrangeiros, tanto para o ensino superior como para o ensino médio, na vertente de formação profissional, não poderá senão contribuir para aumentar o potencial de internacionalização das actividades a jusante, seja no que se refere às actividades de construção (nomeadamente de projecto de engenharia e de arquitectura), seja no que se refere à indústria de materiais de construção.



FORUM PARA A
COMPETITIVIDADE

A jusante, o sector da construção prolonga-se numa extensa actividade de prestação de serviços na área imobiliária. Não se ignora a importância desta actividade para efeitos de redução do stock de habitação hoje desocupado, atraindo investimento estrangeiro para o país e ajudando a melhorar as carteiras de crédito do sistema bancário residente e os seus rácios de solvabilidade. A mais longo prazo, a redução do stock de habitação desocupada poderá redundar num retomar da própria actividade de construção propriamente dita.



FORUM PARA A
COMPETITIVIDADE

3. Medidas a tomar

Sem necessidade de políticas de índole acentuadamente voluntarista, de “captura” de gasto público, que caracterizaram o ciclo anterior, e os seus excessos, a construção e obras públicas portuguesas aguardam a retoma do investimento, público e privado, em Portugal, de que serão sempre primeiras beneficiárias (números redondos, a construção continua a representar cerca de 50% da formação bruta de capital fixo na generalidade dos países, percentagem que, por enquanto, não apresenta qualquer tendência de decréscimo, mesmo considerando o peso crescente dos chamados factores imateriais no fomento da competitividade). A “fileira da construção e do imobiliário” estará sempre, portanto, do lado dos que enfatizarão a importância da retoma do investimento, porque isso é essencial ao desenvolvimento do País e porque, naturalmente, verá nessa retoma do investimento, tanto público como privado, um factor de crescimento do seu mercado.

As páginas seguintes, da autoria da CPCI – Confederação Portuguesa da Construção e do Imobiliário, apresentam um conjunto de considerações e de propostas que concretizam a mudança de visão acabada de enunciar, e de justificar, incluindo um novo posicionamento do sector em matéria de políticas públicas. Enfatizaríamos, como ideias que nos parecem particularmente importantes:

- a ideia de que o contributo de um sector para a internacionalização da economia do País não pode medir-se exclusivamente através das suas exportações, tendo de valorizar também, pelo seu potencial de arrastamento, as actividades de filiais das empresas portuguesas no exterior (empregando muitas vezes, no exterior, recursos humanos portugueses, mesmo quando não considerados para contabilização do emprego residente ou do VAB gerado no País), ou actividades como as de projecto (de Engenharia, de Arquitectura) levadas a cabo por empresas portuguesas em benefício de clientes estrangeiros, e as próprias actividades de ensino e de formação, quando se mostram capazes de atrair estudantes estrangeiros;



FORUM PARA A COMPETITIVIDADE

- a ideia de que a “Construção” é uma actividade de produção de bens e de serviços em tudo equiparável às restantes actividades industriais, nomeadamente para efeitos de acesso às políticas e sistemas de incentivos levadas a cabo pelo Ministério da Economia através das suas agências (AICEP, ANI, IAPMEI), incluindo as políticas de apoio à internacionalização dos vários sectores de actividade, com incentivo de algum modo condicionado ao potencial de internacionalização destes sectores (que não poderá ser avaliado exclusivamente com base nas estatísticas de exportação de bens e de serviços);
- o potencial de atracção de investimento directo estrangeiro hoje revelado pelo imobiliário residente, a jusante do sector da construção propriamente dito;
- o interesse da construção na retoma do investimento, privado e público, de que constituirá, naturalmente, primeira beneficiária (sem necessidade de qualquer tipo de política voluntarista, ditada pelos interesses imediatos do sector);
- o alinhamento da “fileira da construção e do imobiliário” com todos os outros sectores de actividade na defesa de “políticas horizontais”, de que haverá de resultar a melhoria da competitividade de todos os sectores de actividade económica levada a cabo no País (desburocratização, estabilidade fiscal, melhoria do funcionamento do mercado laboral e da generalidade dos mercados de bens e serviços, melhoria dos sistemas de seguro de crédito, aumento da eficiência do sistema judicial, etc.). Deste ponto de vista, a “fileira da construção e do imobiliário” pode fazer referência à importância de uma ou outra medida de política para si própria, mas não tem nenhuma reivindicação que não seja comum à de todos os outros sectores de actividade residentes;
- teríamos, como reivindicações mais específicas da fileira e, dentro desta, do sector da construção em particular, as que se relacionam com o tratamento a dar às propostas de preços anormalmente baixos ou às quantias retidas a título de caução nos contratos de empreitadas de obras públicas, e com uma revisão da importância atribuída ao factor preço nos concursos para efeitos de compras públicas e de adjudicação de obras públicas (que está, em Portugal como na generalidade dos países, a



FORUM PARA A
COMPETITIVIDADE

subestimar a importância das actividades de inovação e de desenvolvimento, aquando da elaboração dos projectos submetidos a concurso), o mesmo valendo para todo o tema da necessidade de redução dos atrasos de pagamento nas aquisições efectuadas pelo Estado Português;

- mais específicas da fileira, e do sector da construção em particular, seriam também as propostas relativas à necessidade de um maior acompanhamento das oportunidades que se oferecem ao sector pela Diplomacia Portuguesa no exterior, em particular no que se refere ao Plano Europeu de Investimento no Exterior (neste caso, sobretudo no mercado africano), pelo tempo frequentemente muito longo que é exigido pela apresentação de propostas ganhadoras nestas áreas de actividade (e em que, portanto, o factor tempo poderá revelar-se decisivo).



FORUM PARA A
COMPETITIVIDADE

Anexo

Contributo da CPCI – Confederação Portuguesa da Construção e do Imobiliário